



La communication entre les services de l'administration cantonale

**Evaluation de la circulation de l'information dans le
cadre de l'attribution de prestations sociales**

Genève, le 22 novembre 2002

L'essentiel en bref

Quels renseignements un habitant doit-il fournir lorsqu'il dépose une demande de prestation sociale auprès de l'administration cantonale ? Comment les services échangent-ils des informations à propos de sa requête ? Telles sont les questions examinées dans ce rapport.

La course de fond du requérant

Lorsqu'une personne demande une prestation sociale, il est légitime d'exiger des pièces justificatives et de constituer un dossier afin de vérifier qu'elle y ait bien droit. Organisés de façon cloisonnée, les services obtiennent leurs informations du requérant qui doit produire, dans certains cas, d'impressionnantes listes de pièces.

S'il est justifié de vérifier le bien-fondé d'une demande, il est absurde que chaque service de l'administration cantonale exige du requérant l'ensemble des renseignements, alors qu'une grande partie d'entre eux viennent d'être fournis à un service voisin ou que ces renseignements sont détenus par un autre service où le demandeur doit aller expressément les chercher. Cette manière de faire constitue une charge inutile pour les requérants et complique singulièrement les procédures pour les personnes qui ont besoin de plusieurs prestations, comme souvent les personnes âgées ou à l'assistance.

L'étanchéité que nous constatons entre les services s'explique par le fait que les différentes prestations actuellement disponibles ont été créées au fil du temps, sans souci d'harmonisation. Et cette absence d'harmonisation explique en grande partie les difficultés de mise en œuvre observées, retards, longueur de procédures de décision, erreurs.

Des échanges très insuffisants entre les services

Lorsqu'un service veut savoir si une prestation est versée par un autre service (pour calculer la sienne, par exemple) ou qu'il se demande où en est une demande de prestation (assistant social qui aide un usager dans ses démarches), les obstacles à la communication sont multiples. Du secret de fonction, parfois évoqué à tort, à l'absence de procédures standardisées, il peut arriver qu'obtenir des renseignements simples à propos d'un dossier particulier (quelle est la pièce manquante ?) prenne plusieurs semaines.

Pour ce qui est des échanges d'informations en série (ex. liste des bénéficiaires de subsides que l'administration fiscale cantonale remet au service de l'assurance maladie), la CEPP a constaté qu'ils sont peu nombreux et que l'utilisation de l'informatique est relativement rare. L'accès aux bases de données d'autres services est encore très restreint, sauf à celle de l'office cantonal de la population (Calvin : identité, adresse, date de naissance, etc.). Mais même dans ce cas précis, il existe encore des services qui n'ont pas accès à un répertoire aussi basique que celui-ci.

Cela dit, on observe des tentatives de mise en commun de dossiers et plusieurs crédits viennent d'être votés notamment pour assurer à l'avenir la compatibilité des systèmes informatiques.

La redondance administrative

Chaque service traite et ressaisit des données semblables. Cette redondance de fichiers ou bases de données entraîne un surcroît de travail évitable : quand une modification intervient, chaque service doit l'introduire dans sa documentation propre. Cette redondance administrative est source d'inexactitudes : erreurs de saisie, noms enregistrés différemment et dossiers à double. Sans parler des logiques différentes existant entre services : dossier

individuel ou dossier par groupe familial, ce qui complique tout échange ou recherche d'informations. On constate en définitive que tout le monde est responsable de la fiabilité des informations enregistrées, c'est-à-dire en réalité personne.

Les services étant généralement organisés selon une logique d'autarcie, on constate sans étonnement qu'ils n'échangent pas spontanément d'informations quand ils apprennent des changements (mutations), à quelques exceptions près. Rares aussi sont les échanges d'information quand un service constate une fraude. Quant aux différents services d'enquête, ils ne communiquent leurs résultats ni entre eux ni à d'autres, à l'exception du service dont ils dépendent.

Le culte du secret

Pour clarifier la question du secret de fonction, la CEPP a demandé un avis de droit. Cet avis rappelle les règles à respecter. Il souligne que les services sollicités dans le cadre de l'entraide administrative ont l'obligation de répondre aux demandes transmises par écrit, ce que manifestement un certain nombre de fonctionnaires ignore. Curieusement, deux services ayant pourtant besoin de vérifier des informations auprès d'autres administrations ne figurent pas dans la liste des services habilités à pratiquer l'entraide administrative.

A propos du respect de la protection des données, la CEPP a d'ailleurs relevé des pratiques fort diverses. Certains services disposent de deux ou trois fonctionnaires assermentés, ce qui leur donne théoriquement le droit de consulter toute déclaration fiscale, y compris celles qui n'ont rien à voir avec leur service. Quant aux autorisations LITAO qui règlent notamment les échanges entre bases de données, elles sont si longues à obtenir que des chemins n'utilisant pas la procédure officielle ont été trouvés. Par ailleurs, les demandes ponctuelles de renseignements d'un service à l'autre dépendent souvent de la bonne entente entre deux fonctionnaires qui ne tiennent alors pas compte du cloisonnement de rigueur. Mais cette manière de faire reste très aléatoire.

Le besoin de réformes

Des réformes sont donc indispensables, dans le respect de la sphère privée et de la protection des données. Il n'est pas acceptable que les procédures soient aussi compliquées pour l'administré et aussi gaspilleuses de temps pour l'administration, surchargeant des services dont quelques-uns sont à la limite de leur capacité. Il n'est pas acceptable qu'une partie du budget consacré à l'aide sociale soit grignoté par des heures de travail rendues nécessaires par une mauvaise circulation de l'information.

Ces réformes sont d'autant plus importantes vu la nature du public concerné. Les difficultés résultant d'une démarche compliquée sont nettement aggravées quand il s'agit de personnes maîtrisant mal la lecture ou peu sûres d'elles face à une administration. Or les prestations sociales sont là pour aider prioritairement cette frange de la population.

La CEPP a pu constater, que sensibilisé par ces questions, l'Etat a lancé plusieurs études et constitué des groupes de réflexion depuis une dizaine d'années. Il est maintenant temps d'en tirer les conséquences et de passer à l'action. La CEPP émet donc cinq recommandations pour améliorer la communication entre services attribuant des prestations sociales et remettre la protection des données au service de l'administré.

Table des matières

1. Introduction	1
1.1 Pourquoi ce thème ?.....	1
1.2 De quelle communication parle-t-on ?.....	1
2. Méthode	2
2.1 Questions d'évaluation.....	2
2.2 Choix et classification des services retenus	3
2.3 Démarche	5
3. Sur quelles bases les services délivrent-ils leurs prestations et comment s'organise la communication entre eux ?	7
3.1 Informations demandées pour établir un droit à une prestation sociale	7
3.2 Comment sont contrôlées les informations reçues du requérant	14
3.3 La communication entre les services.....	16
4. Les obstacles à la communication entre les services	25
4.1 Les obstacles organisationnels et les difficultés liées aux pratiques des services ..	25
4.2 La non-reconnaissance mutuelle	27
4.3 Les obstacles techniques	27
4.4 La diversité des revenus déterminants.....	28
4.5 Les obstacles juridiques.....	28
4.6 Lourdeur de la procédure LITAO <i>versus</i> accès total aux données sensibles	34
5. Conséquences pour les services et pour les usagers	37
5.1 Un surcroît de travail et un ralentissement de l'attribution de la prestation.....	37
5.2 Le risque de versements indus de prestations	38
5.3 Une perte financière pour l'Etat	38
5.4 Freins dans l'accès aux données d'autres services.....	39
5.5 Des prestations différées voire perdues pour les usagers	39
5.6 Des redondances et complications administratives pour l'utilisateur	40
5.7 Un risque d'exclusion.....	40
6. Conclusion	42
6.1 Perte d'efficacité pour les services et lourdeur pour l'utilisateur	42
6.2 Les modifications en cours ou envisagées.....	47
7. Recommandations	49
8. Annexes	53
8.1 Liste des personnes interrogées	53
8.2 Bibliographie.....	55
8.3 Démarche méthodologique détaillée (entretiens et formulaires).....	57
8.4 Les projets genevois : Revenu déterminant unique et service du revenu - Création d'un numéro d'identification unique - Normalisation de l'enregistrement du nom - Le futur réseau de santé genevois (IRIS et RCIM)	59
8.5 Les mesures proposées par les services.....	65
8.6 Etudes de cas : la Banque Carrefour (Belgique) – « Intervento sociale » (Tessin)	69

Annexes séparées (peuvent être obtenues auprès du secrétariat de la commission) :

- Bellanger, F., Avis de droit sur les limites posées par le secret de fonction, le secret fiscal et la protection des données en matière de communication d'informations entre les services attribuant des prestations sociales, 30 septembre 2002.
- Evaluanda (2002), Communication entre services attribuant des prestations sociales: les cas de la Belgique et du canton du Tessin. Mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Genève.
- Questionnaire établi pour les entretiens semi-directifs avec les services prestataires.

Liste des abréviations

AFC	Administration fiscale cantonale
CAFNA	Caisse d'allocations familiales pour les non actifs (dépend de la CCGC)
CASS	Centre d'action sociale et de santé ¹
CCGC	Caisse cantonale genevoise de compensation AVS
CCIE	Commission de contrôle de l'informatique de l'Etat
CDJ	Clinique dentaire de la jeunesse
CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
CSP	Centre social protestant
CTI	Centre des technologies de l'information
DASS	Département de l'action sociale et de la santé
DEEE	Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures
DF	Département des finances
DIP	Département de l'instruction publique
DJPS	Département de justice, police et sécurité
DUI	Dossier unique informatisé (HG et FSASD)
EMD	Ecole de médecine dentaire
FAO	Feuille d'avis officielle
FSASD	Fondation des services d'aide et de soins à domicile
HG	Hospice Général
HG-CASS	Unités d'aide sociale de l'Hospice Général se trouvant dans les CASS
IAO	Base de données de l'administration fiscale cantonale
LIPAD	Loi sur l'information du public et l'accès aux documents
LITAO	Loi sur les informations traitées automatiquement par ordinateur
LPA	Loi de procédure administrative
LPAC	Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux
LPF	Loi de procédure fiscale
NIP	Numéro d'identification personnelle
OCAI	Office cantonal de l'assurance invalidité
OCE-MC	Office cantonal de l'emploi : service des mesures cantonales
OCL 1	Office cantonal du logement (allocations logement, subventions aux personnes)
OCL 2	Office cantonal du logement (attribution de logements subventionnés)
OCP	Office cantonal de la population
OCPA	Office cantonal des personnes âgées
OPF	Offices des poursuites et faillites
RMCAS	Service du revenu minimum cantonal d'aide sociale (HG)
SAEA	Service d'allocations d'études et d'apprentissage
SAJ	Service de l'assistance juridique
SAM	Service de l'assurance maladie
SAN	Services des automobiles et de la navigation
SCARPA	Service d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires
SdL	Service des loisirs
S.E. HG	Service des enquêtes de l'Hospice général
SIPG	Système d'information des personnes à Genève
STG	Service du tuteur général

¹ 22 CASS sur le territoire cantonal réunissant notamment les unités d'aide sociale de l'Hospice général et celles d'aide à domicile de la FSASD.

Liste des prestations analysées

1. CAFNA Allocations familiales pour les personnes non actives
2. CDJ Rabais sur les soins dentaires
3. EMD Réduction des frais dentaires
4. FSASD Prestations d'aide et de soins à domicile dans les CASS
5. HG - CASS Assistance publique
6. OCE - MC Allocations de retour en emploi, emplois temporaires cantonaux, stages en entreprises, etc.
7. OCL 1 Allocation de logement et subvention aux personnes
8. OCL 2 Attribution de logements subventionnés
9. OCPA Prestations complémentaires AVS/AI fédérales et cantonales et assistance publique pour les personnes âgées
10. RMCAS Assistance aux chômeurs en fin de droit
11. SAEA Allocations d'étude et d'apprentissage, prêts, exonération de taxe, remboursement de taxes et d'écolage, chèques formation, allocations d'encouragement à la formation
12. SAJ Prise en charge des honoraires d'avocat et des frais de procédures (administratives, civiles et pénales)
13. SAM Subside assurance-maladie (A, B, C) ou paiement intégral de la prime d'assurance (OCPA, Hospice général et RMCAS)
14. SCARPA Avance des pensions alimentaires
15. SdL Rabais pour les camps de vacances

« L'obtention d'information auprès d'autres services est difficile. Il faudrait vraiment sensibiliser les services de l'Etat à l'importance de renseigner ».

Une assistante sociale. Genève, mai 2002

1. Introduction

1.1 Pourquoi ce thème ?

Lors de précédentes évaluations, la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) constate la multiplicité des services d'enquêtes au sein de l'Etat. Elle est frappée par l'absence de communication entre eux, ce qui rend très difficile le contrôle de la situation fiscale et sociale des demandeurs de prestations.

En 2001, la CEPP oriente son évaluation sur la circulation des informations entre les services, plutôt que sur l'activité des services d'enquêtes. Une bonne circulation de l'information paraît indispensable pour déterminer le droit à une prestation sociale. Parmi les avantages attendus, relevons : une plus grande efficacité des services, une simplification des démarches des usagers et un contrôle de la bonne attribution des aides.

En janvier 2001, le plénum adopte l'étude de faisabilité. L'évaluation est reportée à la demande du Conseil d'Etat qui invoque les travaux en cours sur le revenu déterminant². Elle reprend en février 2002 avec le feu vert du nouveau Conseil d'Etat.

Dans l'intervalle, la CEPP a mandaté un bureau extérieur, afin d'étudier les solutions les plus novatrices adoptées par d'autres collectivités en Suisse et à l'étranger pour garantir une transmission optimale des informations entre services lors de l'attribution de prestations sociales.

1.2 De quelle communication parle-t-on ?

L'étude réalisée porte sur quinze services cantonaux, fournisseurs de prestations sociales. Ils ont été choisis selon la nature de la prestation et la provenance des subsides (canton). Ils doivent établir le droit à une prestation d'une personne sur la base de renseignements relatifs à sa situation financière. Un service d'enquêtes a également été pris en considération.

Des services non prestataires ont été retenus. Ils sont susceptibles de fournir des informations nécessaires pour établir le droit à une prestation. Deux d'entre eux ont plus particulièrement fait l'objet d'une analyse approfondie.

Pour établir un droit à la prestation, les services fournisseurs de prestations sociales ont besoin d'informations. Certaines d'entre elles sont produites ou détenues par d'autres entités administratives. La communication dont il est ici question porte sur la transmission d'informations dont ces services ont besoin, que ce soit de la part d'autres services prestataires ou de services de référence. Il s'agit d'informations à caractère sensible du fait du risque qu'elles comportent au titre de la protection des données, du secret de fonction et du secret fiscal. Ces notions sont centrales en matière de communication d'informations sur les prestations sociales.

² Groupe de travail « Revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales », Rapport sur le premier mandat (rapport intermédiaire du 10 avril 2002).

2. Méthode

L'évaluation a été réalisée par une délégation de la commission composée de Mmes Sabine Estier (responsable du groupe), Françoise Buffat, Christine Rothmayr, Fabienne Udry et MM. Luc Baechler, Daniel Ducommun, avec le soutien du secrétariat : M. Christophe Kellerhals, secrétaire permanent, et Mme Fabienne Sastre Duret, évaluatrice. La conception et la première phase de l'évaluation ont été soutenues par M. Emmanuel Sangra, ancien secrétaire permanent.

2.1 Questions d'évaluation

Sur la base de l'étude de faisabilité (CEPP 2001), la commission a concentré ses travaux sur quatre questions principales, assorties de critères de jugement :

Q.1 Quelle est la nature des informations dont les services disposent pour établir le droit à l'obtention des prestations?

Trois critères sont retenus pour examiner les informations nécessaires :

- L'exhaustivité des informations pour établir le droit à l'allocation.
- La pertinence des informations demandées et utilisées pour établir le droit à la prestation.
- L'homogénéité des informations entre les différents services (taux d'erreur, mise à jour).

Q.2 Quelle est la nature et la qualité de la communication entre les services?

La nature de la communication se caractérise au travers :

- des flux d'informations échangées (bilatéraux, unilatéraux, fréquence des contacts,...) :
 - ◆ entre services fournisseurs de prestations sociales et services de référence,
 - ◆ entre services fournisseurs de prestations sociales (notamment en fonction des départements dans lesquels ils se trouvent).
- du mode de communication adopté (spontané ou sur demande, en bloc ou individuel) ainsi que du support (oral, écrit, électronique).

La qualité est observée au travers :

- de la fiabilité des informations,
- du délai pour les obtenir,
- de la facilité d'accès.

Q.3 Quels sont les obstacles qui s'opposent à la transmission des informations entre les services?

Les obstacles pratiques et juridiques sont observés (législation en matière de protection des données, de secret fiscal et instituant le secret de fonction, loi sur l'information du public et l'accès aux documents).

Q.4 Quelles sont les conséquences de la situation actuelle en matière de transmission des informations, pour l'administration et pour le requérant?

Conséquences observées pour les services :

- temps consacré à la recherche d'informations disponibles,
- travail de mise à jour des informations et doublons éventuels,
- travail en relation avec le versement de prestations qui ne correspondent plus à la situation du bénéficiaire (récupération, etc.),
- risque d'octroi à tort des prestations.

Conséquences observées pour les assistants sociaux : notamment charge en relation avec le remplissage de différents formulaires.

Conséquences observées pour les requérants :

- complexité des démarches,
- rapidité d'obtention de la prestation,
- risque d'exclusion à tort des prestations.

2.2 Choix et classification des services retenus

Parmi les quinze services fournisseurs de prestations retenus (ci-après « **services prestataires** »), se trouvent treize services de l'administration, un établissement public autonome et une fondation de droit privé subventionnée par l'Etat. Deux catégories sont distinguées, selon les caractéristiques de la prestation et du processus d'octroi :

1. *Prestations directes*: ce sont les services qui versent directement au bénéficiaire une somme d'argent, à la suite d'un :
 - a) *examen approfondi*: effectué pour chaque situation avant de décider de l'octroi d'une prestation sociale ;
 - b) *examen simple*: résultant d'une décision soit prise par un autre service, soit basée sur un niveau de revenu fixe.
2. *Prestations indirectes*: les services attribuent des réductions sur des prestations, plutôt que des versements en espèces. On obtiendra ainsi des prix réduits sur des camps de vacances, des soins dentaires, etc.

Les **services de référence** diffusent de l'information aux services prestataires, selon les autorisations d'accès en vigueur. Il s'agit d'informations nécessaires aux seconds soit pour la vérification des données contenues dans les dossiers de demandes de prestations, soit pour le calcul de la prestation, soit encore pour le suivi de leurs dossiers.

Le service des enquêtes de l'Hospice général est un cas à part. Selon une répartition interne des rôles, c'est lui qui est en contact avec les autres services dans les échanges liés au contrôle d'informations données par les usagers des deux services de l'Hospice (HG-CASS et RMCAS). Dans certaines analyses, il apparaîtra donc aux côtés des services prestataires.

Les tableaux 1 et 2 présentent brièvement les caractéristiques des services concernés par l'évaluation.

Tableau 1 : Catégories de services prestataires, nombre de bénéficiaires et montants versés (part cantonale) en 2001

Note: les montants directs versés ne peuvent pas être additionnés car certains services opèrent des remboursements entre eux ou proposent des avances qui leur sont remboursées.

<i>Catégorie</i>	<i>Nom</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Montants</i>
1a. Prestations directes & examen approfondi	Service d'assistance juridique (SAJ)	2'630	6'320'442
	Office cantonal du logement (OCL 1): allocations logement, subventions aux personnes	5'100 (allocations)	20'972'779
	Service d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA)	1'001	8'247'000
	Office cantonal des personnes âgées (OCPA) ①	20'584	154'329'202
	Service du Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS)	719	20'198'458
	Aide sociale dans les CASS (HG - CASS)	8'224	98'152'530
	Service de l'assurance maladie (SAM) ②	163'544	83'475'933
1b. Prestations directes & examen simple	Caisse d'allocations familiales pour non actifs (CAFNA)	③ 5'000	11'878'582
	Service d'allocations d'études et d'apprentissage (SAEA) ④	11'231	37'303'838
	Service des mesures cantonales (OCE)	1'113	⑤ 34'935'300
2. Prestations indirectes	Office cantonal du logement (OCL 2): attribution de logements subventionnés	23'254 (logements)	60'000'000
	Ecole de médecine dentaire (EMD)	⑥	⑥
	Clinique dentaire de la jeunesse (CDJ)	6'000	⑥
	Service des loisirs (SdL)	492	19'530
	Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD)	15'459	⑦ 78'826'819

① Seules les prestations complémentaires cantonales et d'assistance sont retenues.

② Dans la majorité des cas, les dossiers du SAM sont traités automatiquement. Cependant, pour 12'000 à 15'000 personnes qui connaissent des changements de situation en cours d'année, le SAM procède à un examen approfondi des ressources financières.

③ Il s'agit d'une moyenne mensuelle. Chaque mois, de nombreuses mutations (ouvertures / fermetures de dossier) peuvent se produire mais le service ne peut indiquer le nombre de dossiers ouverts sur l'année.

④ Environ deux tiers des dossiers sont examinés selon une procédure « automatique » (renseignements financiers provenant exclusivement de l'administration fiscale cantonale).

⑤ Charges patronales et frais de formation compris.

⑥ Données non disponibles.

⑦ Subvention reçue du canton permettant notamment d'abaisser le coût de l'ensemble des prestations, y compris celles qui ne sont pas dispensées dans les CASS.

Sources :

- Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève pour l'année 2001.
- Informations fournies par les services.

Tableau 2 : Les services de référence

<i>Services de référence</i>	<i>Données fournies</i>
Administration fiscale cantonale (AFC)	Revenu, fortune
Office cantonal de la population (OCP)	Adresse, permis, durée de séjour, etc.
Office des poursuites et faillites (OPF)	Procédure en cours, dettes, faillites, etc.
Office cantonal de l'assurance invalidité (OCAI)	Montants assurés
Service du tuteur général (STG)	Situations personnelles
Service des automobiles et de la navigation (SAN)	Propriété d'un véhicule
Registre foncier	Propriété d'un bien immobilier
Etc.	

Note: les services en grisé n'ont pas été rencontrés lors de la seconde série d'entretiens

2.3 Démarche

*Entretiens*³

La commission a réalisé 42 entretiens entre la définition du sujet (esquisse), l'étude de faisabilité et la réalisation de l'évaluation.

*Formulaires*⁴

Nous avons retenu 17 formulaires sur l'ensemble de ceux distribués par les services prestataires en vue d'une demande de prestations. Notre analyse a porté sur le contenu des informations et les pièces justificatives demandées aux personnes sollicitant des prestations sociales.

Avis de droit

Un avis de droit a été demandé à Me François Bellanger, avocat et professeur de droit administratif à l'Université de Genève, pour préciser ce que recouvrent les notions de secret de fonction, secret fiscal, secret professionnel et protection des données. Il lui a été demandé de distinguer les données protégées de celles pouvant être communiquées, et sous quelles conditions. Les possibilités de lever les différents secrets au moyen d'une procuration ont aussi été abordées.

Me Bellanger a examiné ces questions et celle de la communication entre les services, sous l'angle de la législation genevoise en général et sous celui des bases légales spécifiques aux services.

Etudes de cas

Un mandat a été attribué à une société pour réaliser deux études de cas, le but étant de comparer la situation genevoise avec des solutions trouvées par d'autres cantons ou pays (Evaluanda 2002).

Parmi les 10 exemples sélectionnés dans 8 pays, 2 cas ont été retenus pour leur caractère exemplaire en matière de gestion des prestations sociales, notamment au regard des modes de communication développés entre services prestataires. Il s'agit du système mis en œuvre par le canton du Tessin et celui de la Belgique par l'entremise de la "Banque Carrefour". Un

³ La démarche détaillée adoptée pour les entretiens figure à l'annexe 8.3.

⁴ La démarche détaillée concernant les formulaires se trouve à l'annexe 8.3.

résumé de ces cas est présenté à l'annexe 8.6 de ce rapport. Ce résumé a déjà été transmis en janvier 2002 au conseiller d'Etat chargé du département de l'action sociale et de la santé.

3. Sur quelles bases les services délivrent-ils leurs prestations et comment s'organise la communication entre eux ?

Dans ce chapitre, nous mettons en évidence les informations demandées par les services prestataires, au moment du dépôt d'une demande. Nous examinons également comment les services vérifient et actualisent les informations reçues du requérant. La troisième partie traite de la communication entre les services.

3.1 Informations demandées pour établir un droit à une prestation sociale

Pour les raisons développées dans l'annexe 8.3, la CEPP n'a pas approfondi la question de la pertinence et de l'utilité des informations demandées. Le point 3.1 est donc consacré à la mise en évidence des informations réclamées par les services.

Des informations exhaustives exigées par certains services, au prix d'un parcours du combattant pour le requérant

Lorsqu'une personne s'adresse à un service pour déposer une demande de prestation, on lui fait remplir un formulaire à compléter dans la plupart des cas avec des pièces justificatives. Les formulaires s'obtiennent plus ou moins facilement. Par exemple, à la caisse d'allocations familiales pour non actifs (CAFNA), un simple appel téléphonique permet d'en recevoir un par courrier. En revanche, l'office cantonal du logement 1 (OCL 1) impose de venir le chercher à son guichet⁵.

Dans le formulaire, le requérant inscrit un certain nombre de renseignements sur son identité personnelle (nom, prénom, date de naissance, adresse, sexe, etc.) et celle de sa famille. Il répond à des questions concernant ses ressources financières. Dans plusieurs cas, ses dépenses et ses charges doivent également être indiquées. Quelques formulaires comprennent un grand nombre de champs⁶ à lire, à comprendre et à remplir (ex. OCPA : jusqu'à 131 champs pour un couple, 78 pour l'OCL 1) et d'autres se caractérisent par une plus grande simplicité (ex. RMCAS : maximum 37 champs pour un couple). Pour les pièces justificatives, on observe aussi de grandes différences.

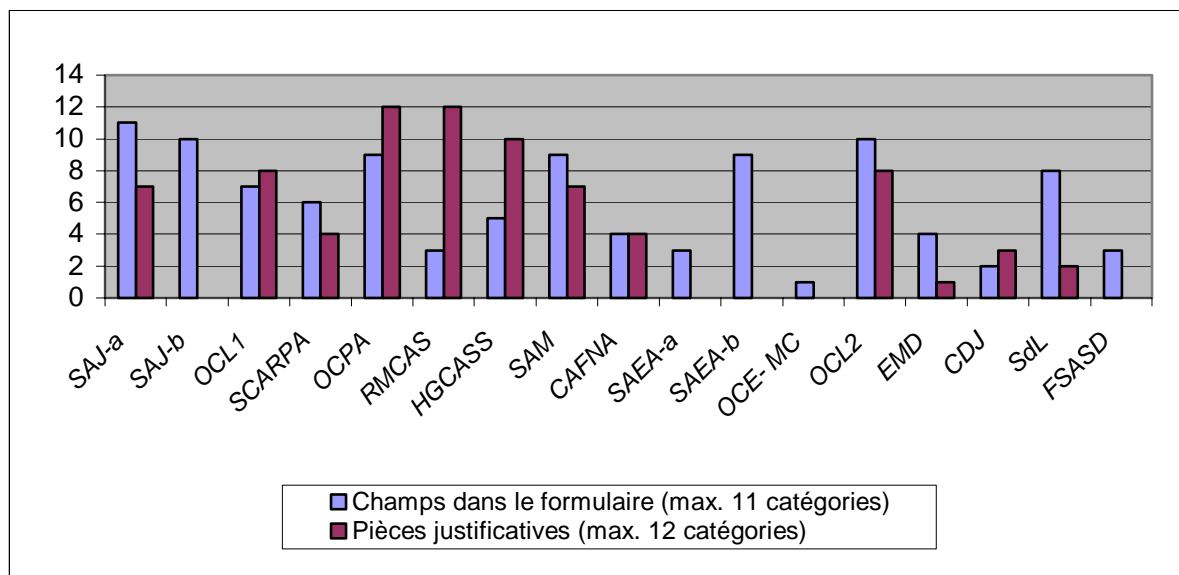
En se fondant sur leurs bases légales et missions, les services réclament des renseignements qui varient en général selon l'importance de la prestation. Pour les raisons figurant à l'annexe 8.3, les nombres de champs et de pièces ont été regroupés respectivement en 11 et 12 catégories. C'est pourquoi, les graphiques suivants donnent surtout des tendances et ne reflètent que partiellement la complexité de certaines démarches.

⁵ Le Centre social protestant et un CASS bénéficient de la possibilité de délivrer eux-mêmes le formulaire de l'OCL1. En revanche, pour 21 CASS, les usagers doivent aller le chercher au guichet de l'OCL 1, même si ensuite ce sont les assistants sociaux qui les aident à remplir le document et à réunir l'ensemble des pièces requises.

⁶ Nous appelons « champ » chaque espace à remplir dans un formulaire. Ex. « Nom » = 1 champ, « Date de naissance » = 1 champ », etc.

Le graphique 1 donne une image de la quantité d'informations demandées dans les formulaires (catégories de champs) et de justificatifs (catégories de pièces) exigés par les services.

Graphique 1 : Nombre de catégories de champs des formulaires et nombre de catégories des pièces justificatives, selon les services



Parmi les sept services attribuant des **prestations directes après un examen approfondi**, on observe les classifications suivantes :

- *Formulaires* : l'OCPA et le service de l'assistance juridique (SAJ : deux formulaires) se détachent du lot avec 9 catégories de champs sur un total de 11. L'office cantonal du logement 1 (OCL 1), le service de l'assurance maladie (SAM) et le SCARPA les suivent avec 7 et 6 catégories. Les unités d'aide sociale de l'Hospice général (HG-CASS) en comptent 5 et le service du RMCAS seulement 3.
- *Pièces* : l'OCPA, le RMCAS et l'HG-CASS se distinguent 10 catégories de pièces et plus sur un total de 12. L'OCL 1, le SAM et le SAJ (procédures civiles⁷) viennent ensuite avec 8 et 7 catégories. Le SCARPA n'en compte que 4.

Ainsi, l'OCPA pratique la procédure la plus complexe. Cet office réclame à la fois de nombreux renseignements et de nombreux justificatifs⁸. L'OCL1 et le SAJ en demandent moins. Certains fonctionnaires rencontrés jugent ces démarches lourdes pour les usagers (lecture, compréhension, nombre de pièces à rechercher). Le SAM a un formulaire plutôt exhaustif et requiert un nombre des pièces relativement important pour les 12'000 à 15'000 personnes qui s'adressent directement à lui en cours d'année, à la suite de changements durables de leur situation économique. Pour ces bénéficiaires, le SAM a besoin de déterminer de façon intermédiaire leurs ressources.

⁷ Pour les procédures pénales, les pièces sont obtenues par un autre canal.

⁸ L'OCPA précise « Les éléments à prendre en compte (...) sont énumérés de manière exhaustive dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires (...). Actuellement, la détermination des prestations complémentaires cantonales se fonde sur les mêmes éléments et sur des règles de calcul quasiment identiques ».

Les services de l'Hospice général (HG-CASS et RMCAS) ont une procédure d'inscription plus légère. La liste de justificatifs est importante, car ces services interviennent subsidiairement aux autres dans l'octroi de leur aide. Les besoins en justificatifs sont expliqués au cours d'un entretien personnalisé où la situation du requérant est examinée. De plus, ces services soutiennent leurs bénéficiaires dans leurs démarches auprès des autres services.

Parmi les services attribuant des **prestations directes avec examen simple**, la répartition est la suivante :

- *Formulaires* : celui des allocations d'encouragement à la formation du SAEA (SAEA-b) comprend 9 catégories de champs sur 11. Le formulaire de la CAFNA et celui des allocations d'études du SAEA (SAEA-a) ont respectivement 4 et 3 catégories. Le service des mesures cantonales (OCE-MC) n'en a que 1.
- *Pièces* : la CAFNA réclame 4 catégories sur 12. Les autres (SAEA et OCE-MC) n'en demandent pas.

La CAFNA a besoin d'informations pour s'assurer que les usagers relèvent bien de son champ d'intervention. Quelques documents lui suffisent.

Le service des mesures cantonales tire ses informations de la base de données de l'OCE. Il n'a donc besoin que de peu d'informations.

Dans le cadre de sa procédure dite « automatique »⁹, le SAEA se démarque, car il ne demande aucune pièce justificative. Le numéro du contribuable lui suffit pour rechercher lui-même les informations dans les listings reçus de l'administration fiscale cantonale (AFC) et vérifier le droit à la prestation.

Les services attribuant des **prestations indirectes** se classent comme suit :

- *Formulaires* : l'OCL 2 se trouve en tête du classement avec 10 catégories de champs sur 11, suivi du service des loisirs (SdL) qui en a 7. L'école de médecine dentaire (EMD), la FSASD et la clinique dentaire de la jeunesse (CDJ) ont entre 3 et 4 catégories.
- *Pièces* : à part l'OCL 1 (8 catégories sur 12), les services ne réclament qu'entre 1 et 3 types de pièces.

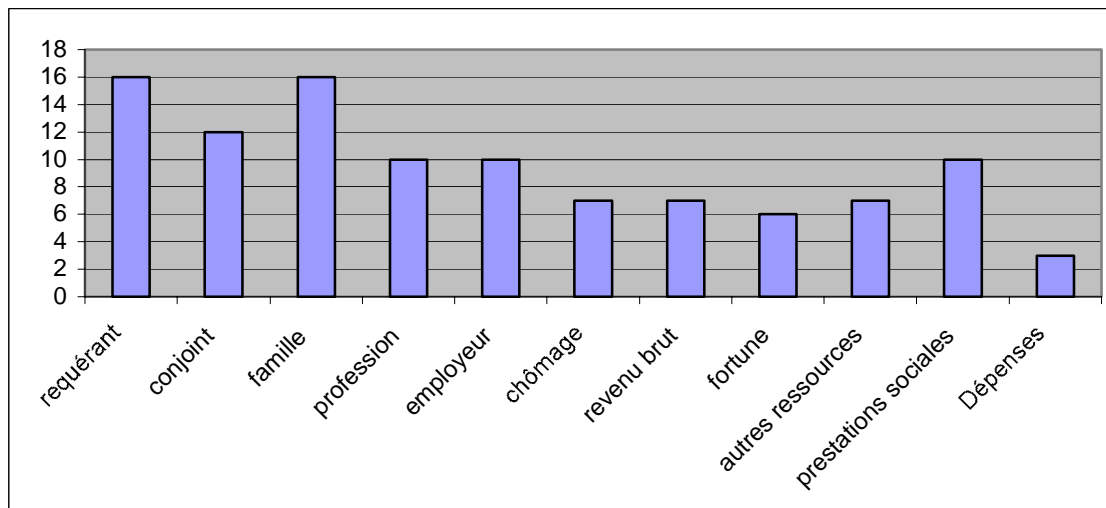
L'OCL 2 peut apparaître comme un service dont la procédure (formulaire et pièces demandées) est plutôt lourde. Le graphique 1 reflète les cas où la situation des requérants a changé par rapport au dernier avis de taxation. Le nombre de pièces demandées est alors important afin de prouver les ressources actuelles. Par contre, si la situation est identique, le service ne réclame que l'avis de taxation comme justificatif et, dans ce cas, la démarche est allégée.

Parmi les autres services de ce groupe, le SdL se distingue avec de nombreux renseignements demandés dans son formulaire mais peu de moyens pour les vérifier. Enfin, les services restants présentent des démarches plutôt légères pour l'utilisateur.

Le graphique 2 montre **combien de fois une rubrique de renseignements revient dans les formulaires**.

⁹ Concerne environ deux tiers des dossiers traités par le service (cf. annexe 8.3).

Graphique 2 : Fréquence des types de renseignements demandés dans les formulaires des services

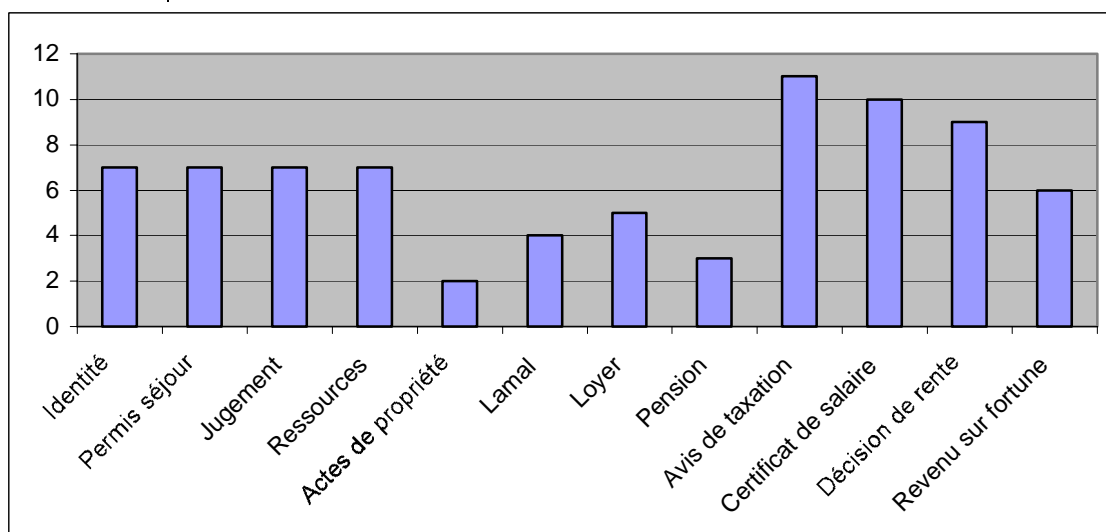


N = 17 formulaires

Le graphique 2 souligne une évidence : les informations concernant l'identité du requérant et de sa famille (nom, prénom, date de naissance, adresse, etc.) sont demandées par presque tous les services. Si le fait de s'inscrire nécessite de décliner son identité, en revanche, on peut déjà relever une certaine redondance dans la saisie et l'actualisation d'un certain nombre de données. Les informations relatives aux ressources financières du requérant sont analysées plus loin.

Le graphique 3 illustre la **fréquence de la demande de certaines catégories de justificatifs**. Il met notamment en évidence que l'avis de taxation, le certificat de salaire et les décisions de rente sont réclamés par une majorité des services.

Graphique 3 : Types de pièces réclamées par les services pour compléter les formulaires



N = 17 formulaires

Les graphiques 2 et 3 permettent aussi de relever que lorsqu'un requérant doit entreprendre plusieurs démarches en parallèle, comme c'est notamment le cas des usagers de l'Hospice général (HG-CASS et RMCAS)¹⁰, il doit donner des **renseignements similaires** et des **pièces identiques** à plusieurs endroits.

En ce qui concerne le **degré de complexité des démarches**, l'étude des formulaires et des justificatifs met en évidence que quelques services ont des exigences plus importantes que d'autres. Pour les requérants, certaines pièces peuvent s'avérer difficiles à produire. Si plusieurs d'entre elles peuvent être photocopiées (ex. carte d'identité, permis de séjour), il en est d'autres que le requérant doit se procurer auprès des services concernés. Parfois, ces documents sont payants et leur durée de validité est limitée. C'est le cas par exemple de l'attestation d'établissement et de celle des offices de poursuites et faillites. L'analyse montrera plus loin que, selon le profil du public, cette recherche de pièces peut s'avérer problématique.

En plus des pièces demandées, les requérants doivent signer une **procuration** pour cinq services qui octroient des prestations directes après un examen approfondi¹¹, auxquels s'ajoute l'OCL 2. Ce document est essentiellement destiné à lever le secret d'organismes, comme des banques ou des assurances, et à délier l'administration du secret fiscal. Dans ce dernier cas, relevons qu'à l'exception du SAJ, tous les services demandant une procuration bénéficient de la levée du secret fiscal depuis janvier 2002¹².

La **procédure d'élaboration d'un dossier peut être extrêmement longue** pour plusieurs raisons : profil du public (ex. personnes âgées qui ont de la peine à remplir des formulaires), difficulté à réunir certaines pièces (ex. diverses caisses d'allocations familiales ou de prévoyance professionnelle à la suite de changements d'employeur) ou organisation interne des services.

Pour huit services¹³ qui déplorent recevoir des **dossiers incomplets** dans un nombre élevé de cas, cinq demandent une liste très complète de justificatifs. Ainsi à l'OCPA, par exemple, 98 % des dossiers sont d'emblée incomplets. De nombreux demandeurs se font aider par des tiers comme des assistants sociaux, parfois des avocats. Au SAJ (procédures civiles) et au SCARPA, il manque des renseignements dans 75 % des dossiers déposés. A l'office cantonal du logement (OCL 1 et OCL 2) si une pièce manque et n'est pas produite sous un certain délai, le dossier est renvoyé et le requérant doit refaire intégralement sa demande. De plus, des pièces se perdent parfois. Tout ceci a notamment pour effet de retarder l'attribution d'une prestation. Ainsi, à l'OCPA, il faut compter sept mois pour traiter un dossier et il n'est pas rare que cela prenne jusqu'à deux ans, selon sa complexité.

¹⁰ Ces services interviennent de façon subsidiaire aux autres services prestataires.

¹¹ SAJ, OCL 1, OCPA, RMCAS, HG-CASS.

¹² RS/Ge D 3 17. L'article 12 alinéa 1 de la loi de procédure fiscale comprend une liste exhaustive de services pour lesquels le secret fiscal est levé.

¹³ SAJ, OCL 1, OCL 2, SCARPA, SAEA, SdL, HG - CASS, OCPA.

Des grandes similitudes dans les données de base, malgré la diversité de leur traitement

Les bases légales, les revenus déterminant le droit aux prestations sociales cantonales et les barèmes appliqués sont différents selon les services¹⁴. De nombreux fonctionnaires interrogés insistent sur la spécificité de leur activité qui implique une certaine exhaustivité. Parmi les éléments entrant dans le calcul du revenu, certains services prennent en compte le revenu brut, d'autres le revenu disponible. Plusieurs se fondent sur le revenu de l'année en cours et d'autres sur le dernier avis de taxation. Les services dont la prestation exige un examen approfondi vérifient également les éléments relatifs à la fortune. Un certain nombre d'entre eux demande si d'autres prestations sociales sont versées, afin de les inclure dans le calcul des ressources dont dispose le requérant pour vivre.

Pour les données retenues par les services dans leurs vérifications ou leurs calculs, les éléments de revenu sont notamment issus des documents suivants :

- dix services sur quinze se basent sur l'avis de taxation délivré par l'administration fiscale cantonale (AFC), ou du moins le réclament. Il s'agit du service d'assistance juridique (SAJ), de l'office cantonal du logement (OCL 1 et OCL 2), du SCARPA, de l'école de médecine dentaire (EMD), des unités d'aide sociale de l'Hospice général (HG-CASS), du service du RMCAS, du service de l'assurance maladie (SAM) et de l'OCPA. Le service d'allocations d'études et d'apprentissage (SAEA), via le numéro de contribuable, trouve les informations nécessaires dans des listings reçus de l'AFC ;
- la clinique dentaire de la jeunesse (CDJ) se fonde soit sur l'avis de taxation, soit sur des attestations de salaire brut, de même que le service des loisirs (attestations de salaire pour les salariés et avis de taxation pour les indépendants) ;
- le service des mesures cantonales (OCE) se réfère au revenu pris en compte antérieurement par la caisse cantonale de chômage ;
- enfin, deux services ne tiennent pas compte d'un revenu ou alors indirectement : 1) la FSASD qui prend en compte dans sa facturation le fait que le client reçoive un subside du SAM ou soit bénéficiaire de prestations de l'OCPA, 2) la caisse d'allocations familiales pour non actifs (CAFNA) qui ne vérifie pas le revenu, hormis d'éventuels gains partiels afin de s'assurer que le bénéficiaire relève bien du public qu'elle vise.

Pour les sept services attribuant une prestation directe après un examen approfondi¹⁵, l'avis de taxation n'est de fait utilisé qu'à des fins d'éventuel contrôle pour s'assurer que le demandeur n'a pas oublié de signaler un élément de revenu ou de fortune. Il en va de même pour les demandes de logement subventionné. Ces services réclament parfois en complément ou, à défaut, une copie de la déclaration d'impôts qui n'est cependant pas un document authentifié. L'avis de taxation est quelquefois demandé pour plusieurs années, afin d'examiner comment la situation financière a évolué et de détecter d'éventuels cas de fraude.

¹⁴ Une étude comparative très détaillée a été consacrée en 1997 aux barèmes d'aide individuelle. Cf. Jéquier, R., Nicolet, A. (1997), Inventaire des barèmes d'aide individuelle, Hospice général, Service d'études et statistiques.

¹⁵ SAJ, OCL 1, OCPA, SCARPA, RMCAS, HG-CASS, SAM.

Neuf services¹⁶ veulent connaître la situation actuelle des ressources du bénéficiaire, or l’avis de taxation est basé sur des chiffres en décalage avec cette situation¹⁷. Ils vont donc réclamer des informations sur le salaire actuel, les éventuelles indemnités chômage et autres sources de revenu tant de la personne que des membres de sa famille. De plus, comme cela apparaît dans le graphique 3 (cf. supra), le requérant doit aussi remettre des renseignements complémentaires sur ses dépenses et ses charges, quelquefois sur ses motivations (ex. changement de situation familiale) à quatre de ces services¹⁸. L’intervention de ceux-ci dépend donc du niveau de vie réel de la personne et de sa famille (revenu disponible).

Tableau 3 : Autres prestations sociales vérifiées au moment du dépôt d’une demande auprès d’un service prestataire

Clé de lecture : le service figurant dans la ligne vérifie si le requérant reçoit une prestation du service inscrit dans la colonne

Le service ci-dessous vérifie les prestations de :	Total	OCPA	RMCAS	HG CASS	SCARPA	SAM	OCE MC	OCL 1	CCGC (AF) ①	SAEA
SAJ	4	●	●	●					●	
OCL 1	7	●	●	●	●	●			●	●
SCARPA	3	●	●	●						
OCPA	3		●				●		●	
RMCAS	6	●			●		●	●	●	●
HG - CASS	6	●			●		●	●	●	●
SAM	6	●	●②	●	●			●		●
OCE-MC	0									
CAFNA	3	●③	●②	●②						
SAEA	0									
OCL 2	7	●	●②	●	●	●			●	●
EMD	3	●	●	●						
CDJ	3	●③	●②	●						
SdL	6	●	●②	●			●		●	●
FSASD	3	●		●		●				
Total		12	10	10	5	3	4	3	7	6

① Les services vérifient si des allocations familiales sont versées.

② Mention « Hospice général, etc. » ou “ Prestation / aide d’un service social ” dans le formulaire.

③ Tiré de l’entretien et des informations générales reçues, non des formulaires.

Le tableau 3 met en évidence les prestations des autres services qui sont vérifiées lors d’une demande, que ce soit au moment où le formulaire est rempli ou au moyen des

¹⁶ SAJ, OCL 1, SCARPA, OCPA, RMCAS, HG-CASS, SAM, OCL 2, SdL (salariés). Nous n’avons pas compté la CDJ qui demande soit le certificat de salaire, soit l’avis de taxation.

¹⁷ Même avec le passage au système post numeraendo, les chiffres détenus par l’AFC seront toujours en décalage par rapport une situation actuelle ayant évolué depuis la dernière déclaration fiscale.

¹⁸ OCPA, RMCAS, SAJ et HG-CASS.

justificatifs. Les services dont les prestations ne sont jamais mentionnées par les autres (SAJ) et ceux qui attribuent des prestations indirectes¹⁹ (ex. réductions) ne figurent pas dans ce tableau.

Sur quinze services fournisseurs de prestations sociales, treize vérifient d'emblée entre trois et sept prestations fournies par les autres. Deux exceptions ne procèdent à aucun contrôle de ce type : l'OCE-MC qui n'en a pas besoin et le SAEA qui se réfère aux listings reçus de l'administration fiscale.

Les prestations de l'OCPA sont les plus vérifiées (douze services sur quinze) pour différentes raisons. Elles sont parfois demandées pour le calcul d'une autre aide (ressource). Comme elles incluent le loyer, les bénéficiaires de l'OCPA ne peuvent obtenir d'allocation logement. Selon les barèmes du SAJ, l'assistance juridique ne leur est en général pas accordée. Pour les soins dentaires (CDJ et EMD), les factures sont payées par l'OCPA et de ce fait aucun rabais n'est accordé.

Parmi les autres prestations fréquemment vérifiées, dix services sur quinze s'intéressent à celles des services sociaux (HG-CASS et RMCAS) : soit parce que leur versement est assimilé à un revenu, soit parce que les factures seront prises en charge par eux. Comme cela sera mis en évidence plus loin, bien que les services de l'Hospice général interviennent de façon subsidiaire aux autres services, ces vérifications ne sont pas faites dans un souci de coordination.

3.2 Comment sont contrôlées les informations reçues du requérant

Lors de l'établissement du dossier de demande, plusieurs modalités de contrôle sont appliquées seules ou de façon combinée. Tout d'abord la vérification de la présence des justificatifs demandés est réalisée dans tous les cas au moment de l'ouverture du dossier. Parfois, le collaborateur peut avoir un doute sur le domicile (ex. case postale) ou à cause d'informations qui lui paraissent floues. Dans ce cas, il peut contrôler leur véracité auprès d'autres services²⁰. Parfois, il procède lui-même à une enquête ou il la confie à un service spécialisé. Le service des enquêtes de l'Hospice général effectue également des enquêtes par sondage.

Tableau 4 : Les services disposant de leurs propres services d'enquêtes

Structure au service de:	Enquêteurs	Postes (en %)	Enquêtes/an	Type
AFC	7	700 %	10'525	domicile, revenu, etc.
OCP	6	600 %	3149	domicile
OCPA	2	200 %	460	domicile (300)
HG CASS et RMCAS	8	720 %	600	revenu, domicile, etc.
SCARPA	1 (à venir)	---	---	revenu

Dans de nombreux cas, les enquêtes portent sur le domicile car certaines personnes obtiennent encore une prestation, alors qu'elles ne résident plus sur le territoire genevois.

¹⁹ OCL 2, EMD, CDJ, SdL, FSASD.

²⁰ Voir chapitre suivant.

En anticipant sur le volet de la communication entre les services, relevons déjà que les services des enquêtes des services prestataires ne se communiquent pas leurs informations. De même, celui de l'Hospice général ne transmettra pas à l'office cantonal de la population les résultats de ses recherches sur la domiciliation des bénéficiaires de l'Hospice.

Les requérants sont censés transmettre spontanément et immédiatement tout changement de leur situation, mais ne le font pas toujours. Aussi, onze services procèdent régulièrement à des contrôles et des mises à jour des informations qu'ils possèdent :

- six d'entre eux font le point annuellement eux-mêmes (bilan, certaines pièces demandées à nouveau, etc..) ou par une information reçue d'un autre service de l'administration. Il s'agit du service d'assistance juridique (SAJ), du service d'allocation d'études et d'apprentissage (SAEA), de l'office cantonal du logement 1 (OCL 1), du SCARPA, de la clinique dentaire de la jeunesse (CDJ) et du service de l'assurance maladie (SAM) pour les personnes taxées à la source ;
- l'OCL 2 actualise son information tous les six mois ;
- la FSASD évalue de façon trimestrielle le besoin des clients en prestations et annuellement l'état des éventuels subsides reçus du SAM ;
- les unités d'aide sociale de l'Hospice général (HG-CASS) et le service du RMCAS mettent à jour leurs données tous les mois, si des modifications leur sont transmises. Le RMCAS opère aussi un bilan annuel ;
- La CAFNA modifie théoriquement ses données lors de l'annonce d'un changement. Toutefois, une grande partie de son public connaît des problèmes avec les démarches administratives et ne transmet pas les changements de situation. Ce service doit donc procéder à de nombreux contrôles à échéances régulières.

L'OCPA est légalement tenu de contrôler ses données tous les quatre ans, mais n'y parvient actuellement pas. Restent trois services : l'école de médecine dentaire (EMD) et le service des loisirs (SdL) qui traitent chaque demande en soi, ainsi que le service de l'assurance maladie (SAM), tributaire de services qui font eux-mêmes les ajustements nécessaires.

3.3 La communication entre les services

Exemples de flux d'information :

Pour illustrer les besoins en communication des services, voici quelques exemples du volume d'informations qui peut transiter entre certains services.

Le **service du RMCAS** demande à l'utilisateur bénéficiaire de lui fournir tous les formulaires et justificatifs nécessaires : SAM, OCE, AFC, OCL, OCP, offices des poursuites et faillites (OPF), OCPA, CAFNA. Pour vérifier ces informations, il s'adresse au Service des enquêtes de l'Hospice général pour une enquête rapide ou complète. A l'occasion du suivi des dossiers, il lui arrive de téléphoner ou d'échanger des fax et du courrier avec l'OCL, l'OCPA, le SCARPA, l'OCE, le SAM et l'AFC.

Les **assistants sociaux de l'HG-CASS** procèdent comme ceux du RMCAS. Lorsqu'une personne a besoin d'être épaulée dans le suivi des dossiers (ce qui est fréquent selon le profil du public reçu), ils téléphonent ou échangent des fax et du courrier avec l'AFC, l'OCE, l'OCPA, l'OCL, le SAEA, le SCARPA et le SAM. Ils visent les devis que leur soumettent les personnes envoyées pour des soins dentaires à l'EMD ou à la CDJ.

Le **service des enquêtes de l'Hospice général (HG)** effectue, sur demande des deux services précédents, des recherches sur leurs requérants. Il dispose pour cela d'une connexion informatique au système Calvin de l'OCP, à celui du service des automobiles et de la navigation (SAN) (propriété véhicule), au système du cadastre et à celui du registre foncier. Il n'est pas connecté à l'AFC. Il fait des recherches par courrier auprès du SAN (numéro homologation), de l'OCPA, OCE, office cantonal de l'invalidité (OCAI), du SAEA, des OPF, de l'AFC, des banques, assurances vie, régies, de l'administration fiscale fédérale et des autres cantons.

L'OCPA téléphone environ 60 fois par semaine à l'OCAI pour des demandes de renseignements sur ses bénéficiaires.

Le **service de l'assurance maladie (SAM)** se connecte entre une et cent fois par jour au système Calvin de l'office cantonal de la population (OCP). Il reçoit annuellement de l'administration fiscale (AFC) les indications concernant quelques 60'000 contribuables (120'000 personnes) sous forme de fichiers informatiques. De même, il obtient environ 14'000 certificats d'assurance maladie de l'Hospice général et 6'000 certificats de l'OCPA. Le SAM envoie chaque année à l'OCPA le nom de l'assureur de 22'000 bénéficiaires (par fichiers informatiques).

La **caisse cantonale d'allocations familiales pour personnes sans activité (CAFNA)** dépend de la caisse cantonale de compensation (CCGC). Elle se connecte quotidiennement au système Calvin de l'OCP. Elle est tous les jours en contact téléphonique avec les assistants sociaux de l'Hospice général (CASS et RMCAS) pour vérifier si des bénéficiaires sont toujours à l'assistance car elle gère en moyenne 1'800 dossiers d'assistés et 1'200 de chômeurs en fin de droit par mois, avec parfois des dizaines voire des centaines de mutations.

Le personnel de la **FSASD** travaillant dans les **CASS** et celui de l'Hospice général se partagent le dossier unique informatisé (DUI) dans lequel sont saisies les données administratives des usagers du CASS. Ainsi, ce sont 25'000 dossiers qui sont potentiellement alimentés et vérifiés lors de nouvelles demandes. Une employée de la FSASD va une fois par mois au SAM pour vérifier si certains de leurs nouveaux clients bénéficient d'un subside A, B, ou C. Les factures des prestations d'aide à domicile des bénéficiaires de l'OCPA sont payées par cet office. La FSASD ne dispose pas de moyen de contrôle direct pour détecter les personnes qui oublient de déclarer qu'elles reçoivent une prestation de l'OCPA. Elle envoie donc par disquette les informations concernant ses 15'000 clients à l'OCPA qui la lui retourne en signalant les personnes concernées.

Les relations entre les services sont décrites telles que signalées lors des entretiens. Le contexte juridique dans lequel elles s'inscrivent sera développé au chapitre suivant.

Typologie des relations entre les services

Les services utilisent plusieurs moyens pour échanger des informations à propos des demandeurs de prestations : échange de disquettes, consultation de base de données, téléphone, fax, e-mail, courrier, etc. Dans certains cas, des collaborateurs se rendent sur place pour contrôler un dossier (ex. à l'AFC) ou des fichiers (ex. la FSASD au SAM). L'échange d'information n'est pas subordonné aux mêmes exigences légales selon le support utilisé.

La création de fichiers informatiques au sein de l'Etat, le stockage de données et leur traitement automatique sont soumis à la loi sur les informations traitées automatiquement par ordinateur (LITAO)²¹. Ainsi, toute création de base de données et de système d'informations nécessite une autorisation du Conseil d'Etat. Toute demande d'accès aux informations enregistrées dans la base de données d'un service par un autre service fait l'objet en principe d'une autorisation formelle relative à la protection des données²² et requiert un arrêté du Conseil d'Etat. Certaines dispositions légales concernant plus particulièrement les services prévoient également un échange informatique.

La création de dossiers sur papier, traités manuellement, et la teneur de leur contenu ne sont en revanche pas réglementées aujourd'hui pour les services de l'administration cantonale²³. L'échange d'informations non informatisé repose sur des liens inégaux et parfois fragiles, car ils dépendent souvent de la qualité relationnelle, de la confiance établie entre deux collaborateurs. Si l'un d'eux vient à changer d'activité, c'est tout un service qui peut être privé d'une communication avec un autre service.

Entre services prestataires : une communication très inégale

Le tableau 5 recense auprès de qui les services prestataires vérifient ou obtiennent des informations, ainsi que le support utilisé. Le service des enquêtes de l'HG a été inclus ici, car il entreprend des démarches de contrôle au nom de l'HG-CASS et du RMCAS, selon la répartition des rôles en vigueur au sein de l'Hospice général.

Premier constat : l'utilisation des moyens informatiques est rare pour la communication. Seuls trois organismes ont des accès conjoints complets ou partiels à des bases de données. La FSASD et l'HG-CASS se partagent une base de données de 25'000 personnes au travers de la partie administrative du dossier unique informatisé du client (DUI). L'HG-CASS a la même application que le RMCAS : ces deux services ont ainsi la possibilité d'accéder à l'ensemble des dossiers traités par l'un et l'autre. Les quelques autres échanges de type informatique se font par envoi de fichiers (SAM ↔ OCPA, FSASD ↔ OCPA). Pour ce type d'échange, un décalage temporel existe entre l'enregistrement de l'information (ouverture du dossier) et sa vérification ultérieure.

²¹ RS/GE B 4 35.

²² Le secrétaire adjoint au département de justice, police et sécurité chargé de la protection des données examine la pertinence des informations sollicitées par un service pour assurer valablement sa mission. Il prépare ensuite un arrêté soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

²³ Les organismes privés, comme la FSASD, sont soumis à la loi fédérale sur la protection des données qui réglemente la création des dossiers sur papier.

Tableau 5 : Communications entre les services prestataires

Clé de lecture : *ligne : ce service demande à ... / reçoit de ... ;
colonne : ce service transmet à...*

	SAJ	OCL1	SCARPA	OCPA	RMCAS	HG - CASS	SAM	OC E - MC	CAFNA	SAEA	OCL2	EM D	CDJ	SdL	FSASD
SAJ															
OCL1				o			o								
SCARPA				o	o	o			o						
OCPA			o				◆					o	o		● ◆
RMCAS		o	o	o		◇	o	o ●	o	o					
HG-CASS	o	o	o	o	◇		o	o	o	o	o	o	o		◇
SAM				◆ ●	o	o									
OCE-MC															
CAFNA				o	o	o									
SAEA					(o)	(o)									
OCL2				o			o								
EMD				o	o	o									
CDJ				o	o	o									
SdL					o	o									
FSASD				◆		◇	o *								
S.E. HG		o	o	o			o	o	o	o	o				

Légende :

- ◇ Accès direct à la base de données du service
- ◆ Fichier sur support informatique (disquette, bande magnétique, via e-mail)
- Fichier papier (Listing, fiches, ...)
- o Téléphone, fax, lettre, copie d'attestation, ... (o) contact rare
- * Sur place

Trois services reçoivent des informations de façon systématique et groupée :

- l'OCPA reçoit des informations à contrôler sur support magnétique de la FSASD (facturation) et des fichiers électroniques du SAM (nom des caisses maladie) ;
- le SAM reçoit des listes et des attestations de caisses maladie de l'HG-CASS et du RMCAS, ainsi que des certificats de l'OCPA (nouvelles rentes complémentaires) ;
- depuis peu, le RMCAS reçoit de l'OCE-MC des listes des chômeurs ayant épuisé leur droit aux prestations.

Pour les deux premiers, cette systématique est en lien avec le volume des informations échangées : 4'200 clients de la FSASD dont la facture est payée par l'OCPA, 6'000 noms de l'OCPA ainsi que 14'000 de l'HG-CASS et du RMCAS reçus par le SAM, le nom des assureurs de 22'000 bénéficiaires envoyés par le SAM à l'OCPA. Pour le troisième, il s'agit d'avoir une meilleure vision des personnes quittant l'OCE et s'inscrivant au RMCAS.

Pour les communications par des moyens non informatiques, les unités d'aide sociale (HG-CASS) se distinguent par le large éventail de leurs contacts avec les autres services (onze d'entre eux). Ceci est dû à la nature du travail des assistants sociaux qui soutiennent les

usagers en difficulté dans leurs démarches auprès des autres services prestataires. Dans le cadre de l'avancement du traitement des dossiers par les autres services, les assistants sociaux sont amenés à solliciter voire à relancer régulièrement ceux-ci. Selon des spécificités similaires, le service des enquêtes de l'HG et le RMCAS ont aussi des contacts avec plusieurs services (respectivement huit et sept).

En revanche, près de la moitié des services prestataires (sept) n'a essentiellement que des contacts avec deux ou trois des autres et ceci par téléphone, courrier, fax, etc. Parmi eux, seule la communication entre l'OCPA et l'OCL 1 se fait régulièrement, selon une procédure convenue : à chaque fois que l'OCPA repère un bénéficiaire de l'OCL dans ses ayants droit, il envoie spontanément un courrier à l'OCL 1. Pour les autres, il s'agit de contacts ponctuels. Un huitième, le SCARPA, a quelques contacts avec quatre autres services prestataires.

Deux services n'ont pas besoin de recevoir d'informations : le SAJ fonctionne en autarcie et se contente des justificatifs fournis, le service des mesures cantonales tire ses informations de la base de données de l'OCE.

D'une façon générale, les demandes d'informations se font essentiellement auprès de l'OCPA, de l'HG-CASS et du RMCAS.

Ces résultats incitent à déduire que l'exigence de justificatifs diminue le besoin de vérification des informations reçues auprès des services. Dans de rares cas, surtout quand le volume d'informations est très important, une communication a été systématiquement mise en place. Dans ce cas de figure et excepté pour le SAM, les échanges systématiques ne couvrent pas l'ensemble des vérifications qui seraient nécessaires aux services. Ainsi, par exemple, chaque année, la FSASD passe une semaine au SAM pour contrôler si les quelques 3'500 bénéficiaires de subsides le sont toujours et s'il n'y a pas eu de changements dans les montants²⁴.

Informations des services de référence : une polarisation sur l'OCP et l'AFC

Les services fournisseurs de prestations sociales s'adressent à des services de référence pour obtenir ou vérifier les informations reçues du requérant²⁵. Plusieurs ont été cités au cours des entretiens : administration fiscale cantonale (AFC), office cantonal de la population (OCP), service des automobiles et de la navigation (SAN), registre foncier, cadastre, registre du commerce, offices des poursuites et faillites (OPF), office cantonal de l'assurance invalidité (OCAI), office cantonal de l'emploi (ex. agences économiques), etc.

Lorsqu'un service a un accès direct à la base de données d'un service de référence, ce n'est en général pas pour une consultation systématique, sauf en ce qui concerne celle de l'OCP (Calvin). Dans le cas de la base de l'AFC, les données auxquelles l'OCL 1, l'OCL 2 et l'OCPA peuvent accéder (avis de taxation) sont considérées comme insuffisantes pour leur besoin²⁶. Autrement dit, hormis pour quelques accès à Calvin, la connexion à une base de données n'est pas utilisée en vue de dispenser le requérant de produire les pièces justificatives correspondantes.

²⁴ Les tarifs pour les prestations d'aide pratique varient selon le subsidé.

²⁵ Le service des enquêtes de l'HG figure également dans le tableau 6 car toutes les démarches de contrôle d'informations auprès des services de référence sont effectuées par lui.

²⁶ L'AFC indique que les données auxquelles ont accès l'OCL, l'OCPA et le SAEA sont celles de l'avis de taxation. Aussi, le grief se comprend par le fait de ne pas avoir accès à l'intégralité du dossier du contribuable.

Tableau 6 : Communication entre les services prestataires et services de référence

Le service ci-dessous demande des informations à :	OCP	AFC	OPF	OCAI	SAN	STG	Cadas-tre	Reg. foncier	Reg. Comm.	OCE	Autre
SAJ	◇					o		◇ ①	◇ ①		
OCL 1	◇ ◆	◇ ◆ *									
SCARPA	◇		o	o	o	o				o	o
OCPA	◇	◇		o		● ◆	◇	◇	◇		
RMCAS	Via le service des enquêtes de l'HG									o	
HG-CASS ②				o						o	
SAM	◇ ◆	◆									
OCE- MC	◇									◇	
CAFNA	◇	③				o					◇
SAEA	◇	●									◇
OCL 2	◇ ◆	◇ ◆ *									
EMD											
CDJ	o		o	o		o					
SdL						o					
FSASD											
S.E. HG	◇	o④	o	o	◇ o	o	◇	◇	◇	o	

Légende :

- ◇ Accès direct à la base de données du service
- ◆ Fichier sur support informatique (disquette, bande magnétique)
- Fichier papier (Listing, fiches, ...)
- o Téléphone, fax, lettre, copie d'attestation, ...
- * Sur place
- ① Accès théorique car ne le font pas
- ② Via service des enquêtes de l'HG
- ③ Accès à la base de données de l'AFC mais ne le font pas pour le public retenu (personnes sans activité lucrative)
- ④ Pas de connexion IAO, mais téléphone ou courrier à l'AFC

L'OCP est mis à contribution par onze services prestataires²⁷. Neuf le font directement en consultant sa base de données (Calvin). L'OCP envoie quotidiennement à l'OCL 2 des fiches qui comportent des changements concernant les locataires de logements subventionnés. De même, il adresse chaque semaine au SAM des mutations (notamment personnes décédées) par fichier informatique. La FSASD déplore ne pas avoir d'accès à Calvin pour contrôler ses informations et notamment l'orthographe de certains noms (problèmes de doublons). Auparavant, cette fondation disposait d'un outil officiel : le registre "Le Savoir". Après sa disparition, elle a voulu mettre en place pour ses quelques 15'000 clients une vérification automatique avec l'OCP, qui lui aurait été refusé, car elle n'est pas un organisme de droit public.

Les services connectés à Calvin ressaisissent l'intégralité de l'information dont ils ont besoin. Il y a donc une redondance dans la saisie dont le SAM représente un cas extrême

²⁷ Sur le plan général des accès autorisés par le Conseil d'Etat, les transferts de données de l'OCP vers d'autres services de l'administration représentent les 4/5^{ème} de l'ensemble des autorisations.

puisque l'une de ses bases données est le reflet exact de celle de l'OCP²⁸. Un employé du SAM consacre deux heures par jour à saisir les mutations enregistrées dans Calvin.

En ce qui concerne la qualité des informations reçues, les avis de neuf services prestataires concernés et du service des enquêtes de l'HG se répartissent ainsi :

- six signalent des imprécisions, dont deux des problèmes de surcharge de travail occasionnés par la possibilité de changements d'adresse rétroactifs ;
- trois trouvent fiables les informations, dont un avec un “bémol” en ce qui concerne le domicile ;
- en ce qui concerne les mutations, seuls quatre des neuf services en contact avec l'OCP au moyen d'un support informatique déclarent recevoir une information.

L'OCP estime quant à lui que le taux d'erreur est faible puisque qu'il s'élève à 1 % (soit environ 4'000 adresses). Rappelons encore que lorsqu'un autre service d'enquête découvre des informations erronées, il ne communique pas ses résultats à l'OCP. Sur l'ensemble des services, aucun ne transmet à l'OCP les fausses adresses découvertes.

L'accès aux données de l'AFC est protégé par le secret fiscal. L'article 11 alinéa 1 de la loi de procédure fiscale (LPF)²⁹ stipule que “les personnes chargées de l'application de la législation fiscale ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leur fonction (...) et refuser aux tiers la consultation de dossiers fiscaux...”. Les exceptions en faveur d'autres autorités cantonales font l'objet d'une liste exhaustive à l'article 12 alinéa 1 de cette même loi. Tous les services prestataires ayant accès aux données de l'AFC y figurent³⁰.

L'OCPA, l'OCL 1 et l'OCL 2 ont un accès total et direct à la base de données de l'AFC (IAO). Cet accès est toutefois très limité du fait du petit nombre de personnes autorisées (OCPA = deux personnes, OCL 1 et OCL 2 = une personne). D'autres supports sont en fait utilisés pour un contrôle ou un transfert systématique d'informations : supports informatiques (disquettes, bandes magnétiques, fichiers) et listes papier. Les données sont cependant en décalage avec la situation économique actuelle des contribuables.

Les commentaires des services concernés sur les informations de l'AFC sont les suivants :

- bonne (1 fois) ;
- difficile d'en obtenir (1) et obtenue dans des délais raisonnables (1) ;
- les données de la taxation sont corrigées et le service n'en est pas informé (1) ;
- listes qui donnent aussi les non-bénéficiaires (1) ;
- un décalage de deux ans dans la taxation qui pose un problème si des mutations se produisent entre-temps (1) ;
- des problèmes de « timing » dans la transmission de certains fichiers dans le courant de l'année (1) qui retardent l'attribution de la prestation pour le bénéficiaire.

²⁸ Le SAM ne peut pas directement utiliser la base de données Calvin de l'OCP. Il a donc besoin de tenir à jour la sienne pour pouvoir effectuer son travail (contrôle, liens familiaux, adresses, arrivées, départs, etc.).

²⁹ RS/Ge D 3 17.

³⁰ OCL 1, SE HG (pour HG-CASS et RMCAS), SAM, SAEA, et OCL 2.

Des données saisies par chacun des services sur ses propres outils

Sur quinze services, seule la clinique dentaire de la jeunesse (CDJ) n'est pas informatisée. Douze services plus celui des enquêtes de l'HG disposent de leurs propres applications et bases de données, dans lesquelles sont saisies certaines informations concernant le dossier d'un requérant. Ces bases de données sont dans la plupart des cas non compatibles entre elles, car elles ont été développées selon une logique de besoins spécifique aux services en question.

Deux exceptions à ce tableau. D'une part, la FSASD et l'HG-CASS se partagent le dossier unique informatisé (DUI) des usagers des CASS. Le DUI permet la saisie d'informations de la part du personnel de la FSASD et de l'Hospice général, tout en prévoyant des restrictions d'accès (seules des données administratives sont partagées). D'autre part, l'HG-CASS et le RMCAS ont chacun un accès complet à leur application commune, ce qui permet de consulter l'intégralité des dossiers respectifs.

En ce qui concerne la qualité des moyens et infrastructures informatiques, les entretiens révèlent les **difficultés suivantes pour neuf services sur quinze** disposant de bases de données informatiques :

- des systèmes anciens, inadaptés à l'évolution technique et des besoins des services à l'école de médecine dentaire (EMD), au SAEA, à l'OCPA : concernant ce dernier, une refonte informatique est actuellement en cours ;
- un support non adapté aux besoins au service des loisirs (SdL) : une demande pour un fichier central a été acceptée et le traitement est en cours ;
- des supports informatiques divers, mais non connectés entre eux : c'est le cas des cinq bases de données de l'office cantonal du logement. Le système SINOCL dont le crédit a été récemment voté³¹ permettra de résoudre ce problème ;
- une refonte complexe et non finalisée d'applications informatiques qui occasionne des difficultés aux utilisateurs (progiciel PROGRES pour les assistants sociaux de l'HG-CASS et ceux du RMCAS) ;
- différentes applications au sein d'une même institution : bien que le service des enquêtes de l'Hospice général puisse consulter PROGRES, il travaille sur OMNIS dont l'intégration dans PROGRES est projetée, mais retardée par les problèmes mentionnés ci-dessus ;
- la dépendance du service de l'assurance maladie (SAM) vis-à-vis du CTI pour toute demande concernant son application, alourdit le fonctionnement³². L'engagement en cours d'un coordinateur informatique devrait à terme faciliter les choses.

Relevons qu'heureusement, une volonté d'intégration et de communication des systèmes se manifeste. Trois services du département de l'action sociale et de la santé (DASS) vont disposer dans un avenir relativement proche d'une même application pour le traitement de leurs dossiers respectifs : l'OCPA, le RMCAS et l'HG CASS. Ceci répond à la volonté politique de ce département de développer des outils informatiques répondant aux besoins

³¹ PL 8594, voté le 28 juin 2002.

³² Ce problème lancinant pour le SAM avait déjà été souligné. Cf. CEPP (2000), Subsidés en matière d'assurance maladie. Evaluation de la politique cantonale, p. 49.

de chaque service tout en s'inscrivant dans une structure d'ensemble cohérente³³. Au niveau interdépartemental, ce souci de cohérence existe également. Ainsi, les applications en cours d'implantation au sein de l'office de la jeunesse (SCARPA, service du tuteur général) se font au moyen du progiciel PROGRES. Ce dernier répond aux besoins internes et devrait aussi permettre des échanges et transferts d'informations. L'objectif de l'office de la jeunesse est de favoriser ces échanges non seulement à l'interne mais aussi avec d'autres partenaires tels que les CASS ou l'OCPA³⁴.

Relevons cependant qu'aujourd'hui chaque service saisit l'information fournie par le requérant dans sa base de données et ressaisit l'essentiel des informations qui lui parviennent des autres services (prestataires et de référence), quel que soit le support sur lequel celles-ci lui sont transmises. Ceci est parfois source d'erreur, notamment de doublons.

Selon ses besoins, chaque service saisit donc des informations concernant l'identité de la personne, ses coordonnées, ses ressources, etc. Il y a pléthore de fichiers contenant des informations de même nature, dont certaines sont strictement identiques et sont saisies à plusieurs endroits. La société Cap Gemini, dans le cadre d'un mandat donné par le comité directeur du SIPG³⁵, relevait dans un rapport déjà en septembre 1995³⁶ la diversité de ces fichiers (tant au niveau cantonal qu'au niveau communal), les redondances et les conséquences de cet état de fait pour les services comme pour les usagers.

Principaux enseignements du troisième chapitre

- Les procédures des services pour obtenir des informations varient entre deux extrêmes : d'une grande simplicité (SAEA) à une grande complexité (OCPA), les procédures complexes étant plus fréquentes. Dans les situations où plusieurs démarches sont entreprises parallèlement, l'utilisateur subit un véritable parcours du combattant (compréhension des formulaires, nombre de pièces à produire). A la complexité de certaines démarches, s'ajoute la difficulté à réunir certaines pièces.
- Un important travail de récolte, de contrôle et d'actualisation d'informations est réalisé à plusieurs endroits. Des données similaires sur l'identité du requérant et de sa famille, sur son domicile, sur son revenu et ses autres ressources financières sont accumulées dans les bases de données de chaque service. On observe une gestion redondante d'informations, dont la récolte et l'élaboration relèvent de la mission spécifique de certains services.
- Dans la majorité des cas, les services ne s'adressent pas aux autres et demandent toutes les données au requérant.

³³ Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 1 050 000 F pour l'informatisation du service du médecin cantonal, 27 août 2002, p. 10 et ss.

³⁴ Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 1 270 000 F pour la refonte du système d'information du service de protection de la jeunesse, 27 août 2002, pp. 3 – 5.

³⁵ Système d'information des personnes physiques à Genève.

³⁶ Cap Gemini, Constitution d'un dictionnaire des personnes physiques et d'une charte associée. Commentaire et orientations SIPG, 14 septembre 1995.

- Il existe presque autant de façon de calculer le revenu donnant droit à la prestation (revenu déterminant) que de services.
- La quasi totalité des services³⁷ vérifie si d'autres prestations sociales sont versées. La plupart des services qui demandent l'avis de taxation pourrait s'en passer, moyennant un système performant d'accès à la base de données de l'administration fiscale.
- Une nette majorité de services³⁸ a besoin de connaître les ressources actuelles d'un requérant. Pour quelques uns, des informations relatives aux charges et dépenses permettent de déterminer le revenu disponible. A noter qu'aucune entité administrative centralisée ne peut aujourd'hui transmettre ces données aux services qui en ont besoin.
- La mise à jour des données des services de référence (OCP, AFC) est parfois défailante ou en retard sur la réalité. Ces lacunes engendrent des erreurs et encouragent les services prestataires à effectuer leurs propres vérifications, dont des enquêtes.
- En règle générale, les services ne s'informent pas mutuellement des erreurs ou divergences constatées dans les informations recueillies.
- La majorité des services³⁹ prend contact ponctuellement avec quelques autres services prestataires, au moyen de supports « traditionnels » (courrier, fax, téléphone) et à propos de dossiers individuels.
- Les supports informatiques permettant d'introduire une automaticité et un traitement sur une grande échelle sont sous-utilisés. La plupart des outils informatiques actuellement en fonction sont certes insuffisamment performants, mais il existe des exemples démontrant la possibilité d'alléger le processus de traitement ou de traiter automatiquement les données.
- Pour une communication efficace entre les services, il manque en particulier : 1) un accès facilité aux informations de l'OCPA, l'HG-CASS et le RMCAS pour la plupart des services prestataires, 2) une communication automatique performante entre l'OCPA, l'HG-CASS, le RMCAS, le SAM, l'OCL 1 et l'OCL 2, 3) une communication directe entre l'administration fiscale cantonale et les services prestataires autorisés.

³⁷ Tous sauf l'OCE – MC et le SAEA.

³⁸ SAJ, OCL 1, SCARPA, OCPA, RMCAS, HG-CASS, SAM, OCL 2, SdL (salariés). Nous n'avons pas compté la CDJ qui demande soit le certificat de salaire, soit l'avis de taxation.

³⁹ OCL 1, SCARPA, CAFNA, SAEA, EMD, CDJ, OCL 2, SdL, S.E. HG.

4. Les obstacles à la communication entre les services

Dans ce chapitre, nous relevons les obstacles organisationnels et ceux découlant des pratiques des services, les problèmes de non reconnaissance mutuelle, les obstacles techniques et la diversité des revenus déterminants. Enfin, nous abordons les problèmes juridiques, ainsi que la situation en matière d'autorisation de création de fichiers informatiques et de transmission des données.

4.1 Les obstacles organisationnels et les difficultés liées aux pratiques des services

L'**organisation interne de certains services** a été évoquée comme un obstacle à une bonne communication. Ainsi, l'organisation actuelle des vingt-deux CASS ne favorise pas, selon certains témoignages, l'échange d'information et le développement de pratiques communes entre les différentes unités dépendant de l'Hospice général (HG-CASS). A titre d'exemple, il n'existe pas à ce jour de formulaire standardisé pour l'ensemble des assistants sociaux en ce qui concerne l'enregistrement d'un usager, la liste des pièces à fournir et les démarches à réaliser par l'utilisateur⁴⁰.

L'HG-CASS et le service du RMCAS traitent de dossiers pour lesquels des mutations fréquentes se produisent (ouverture / fermeture d'un droit). C'est pourquoi, certains services ont besoin de les solliciter régulièrement afin de mettre à jour leurs dossiers. Il a été relevé que la fréquence du « **turn over** » **des assistants sociaux des CASS** a pour résultat une perte d'informations sur les bénéficiaires, des difficultés à trouver le nouveau collaborateur et à reconstituer des liens de communication.

Certains services connaissent des **difficultés internes** qui ont pour conséquence un retard de plusieurs mois dans le traitement des dossiers. C'est, par exemple, le cas de l'office cantonal de l'assurance invalidité (OCAI) ou encore de l'OCPA. Pour ce dernier office, des assistants sociaux relèvent la perte fréquente de pièces parmi les justificatifs envoyés parfois par eux-mêmes à l'OCPA, voire celle de dossiers entiers⁴¹. Ceci oblige les demandeurs de prestations à fournir à nouveau les documents.

Les **retards** et difficultés de plusieurs services sont un obstacle, par effet de cascade, à la transmission d'information à d'autres par ceux en "bout de chaîne". Ainsi, le service de l'assurance maladie (SAM) reçoit annuellement de l'AFC trois listes totalisant environ 120'000 personnes (ayants droit au subsidé) dont deux trop tardivement pour transmettre dans les temps l'information aux caisses maladie. De même, ce service reçoit 6'000 noms d'assurés OCPA par an dont le traitement des dossiers a généralement été effectué avec un retard de plusieurs mois, reportant d'autant la communication des décisions du SAM.

En raison d'une surcharge de travail ou d'un sous effectif, certains services répondent au téléphone selon des **horaires restreints** ("l'OCPA est tout le temps occupé") avec, comme autre désavantage, de ne fournir qu'une seule ligne téléphonique, identique pour le public et les services. Certains services souhaiteraient disposer d'une ligne directe afin d'améliorer le suivi de leurs dossiers.

⁴⁰ Un projet de formulaire commun est en cours au sein de l'Hospice général. Pour le moment les assistants sociaux peuvent se référer à un mémento sur la marche à suivre : ce qui doit être fait à l'accueil et pour le contrôle des informations, etc. (Memento SAS - Guide).

⁴¹ Selon l'OCPA, les pertes de pièces étaient exceptionnelles et elles ne se produisent désormais plus, depuis novembre 2001, car tout le courrier est numérisé.

Plusieurs dizaines de collaborateurs sont chargés d'effectuer des **enquêtes** ou des contrôles de même nature pour la vérification des données transmises par les requérants. Ils sont répartis dans des **services différents**, qu'ils soient des services prestataires (notamment Hospice général, OCPA) ou de référence (office cantonal de la population, administration fiscale). Leurs enquêtes sont réalisées en parallèle et leurs résultats ne sont pas mis à disposition des autres services.

L'office cantonal de la population **modifie certaines informations** (adresses, permis) avec un **effet rétroactif**⁴². Ceci amène les autres services qui utilisent Calvin à modifier également les informations dans leur propre base de données, alors qu'une information d'emblée exacte les en aurait dispensés. L'impact est particulièrement important sur un service comme le SAM qui travaille sur un gros volume de bénéficiaires (environ 175'000 noms)⁴³.

Lorsqu'une communication est théoriquement possible entre deux services, **des difficultés pratiques** peuvent apparaître, à l'image des exemples donnés ci-dessous.

– ***Multiplicité des numéros de dossiers***

Il n'est pas toujours facile d'obtenir des informations d'un autre service sur une personne précise : il faut d'abord trouver le bon dossier, car les dossiers sont enregistrés sous des numéros différents selon le service.

L'administration fiscale cantonale a dans le passé mis en place des numérotations pour chaque type d'impôt (succession, taxe professionnelle, personnes physiques, etc.). Dans un souci de vision globale et de meilleur contrôle, l'AFC est en train de se doter d'un numéro unique, invariable et neutre, qui dès 2003 sera attribué à vie non seulement aux contribuables adultes mais aussi à leurs enfants.

– ***Dossiers individuels, dossiers du groupe familial***

Plusieurs services travaillent avec des dossiers établis par individu, comme l'office cantonal de la population (OCP), le service de l'assurance maladie ou la FSASD. D'autres ont créé des dossiers qui concernent le groupe familial ; c'est le cas de l'administration fiscale cantonale ou de l'Hospice général. Lorsqu'on cherche dans un autre service des informations sur une personne précise (ex. un enfant), les données qui la concernent ne sont pas forcément enregistrées sous son nom. Lorsque deux services s'échangent des informations, le nombre de dossiers n'est donc pas toujours le même, alors que le nombre de personnes concernées est semblable. Ce qui impose dans certains cas un surcroît de tâches administratives : le service qui fonctionne avec des dossiers individuels va relever les données contenues dans les dossiers du type groupe familial pour les reporter dans chaque dossier concerné.

– ***Enregistrement sous différents noms***

Le problème est relevé par de nombreux interlocuteurs. D'un service à l'autre, l'identité de la personne n'a pas été relevée de la même manière : erreurs de saisie et d'orthographe. Il existe un fort potentiel d'erreur en ce qui concerne les noms

⁴² La date d'enregistrement de l'OCP correspond au moment où cet office prend connaissance d'une information. L'OCP enregistre alors les mutations à leur date effective.

⁴³ Si les informations modifiées rétroactivement entraînent un changement pour les prestations du SAM, celui-ci est tenu de procéder à des versements rétroactifs.

composés, surtout lorsqu'il s'agit de noms étrangers. Les noms doubles portugais sont souvent évoqués⁴⁴. Comme il n'existe pas de façon de procéder systématique et transversale dans l'enregistrement des noms, les risques de doublons sont importants et cela complique les échanges d'informations entre services.

Le service des enquêtes de l'Hospice général souligne que cela représente un réel problème dans ses investigations. " Le fait que l'on n'est pas sûr de chercher sous le bon nom est un obstacle important. On nous répond : X est inconnu chez nous, alors que l'on sait par l'assistant social qu'un dossier a été ouvert dans ce service-là. Pour chaque demande de renseignements (il y en a au minimum dix formulées par écrit par investigation), il faut se demander sous quels noms et numéros le dossier peut être enregistré dans ce service-là : demander la recherche aussi sous le nom de jeune fille, sous un autre numéro AVS, etc. ".

Même dans la situation " idéale " du dossier unique informatisé dans les CASS, où l'application est partagée notamment entre la FSASD et l'Hospice général, on estime qu'il y a entre 200 et 2000 dossiers à double parmi les 25'000 dossiers enregistrés.

4.2 La non-reconnaissance mutuelle

Des complications ont été relevées lors des entretiens, notamment en matière de manque de reconnaissance entre les services, soit des pièces émises, soit des collaborateurs, soit des supports utilisés. Cela dénote une prudence quelquefois poussée à l'extrême et laisse penser que les services ne se font pas une image globale et cohérente de l'Etat⁴⁵.

En voici quelques exemples :

- l'office cantonal du logement estime que les informations contenues dans une attestation de l'Hospice général sont insuffisantes pour le dispenser de redemander exactement les mêmes documents pour une allocation logement ou une inscription pour un logement subventionné ;
- les assistants sociaux peinent à obtenir des informations rapides de certains services parce que ceux-ci considèrent qu'ils n'ont pas à informer une autre personne que le bénéficiaire ;
- un service prestataire refuse de répondre à un fax d'un autre service ou même de transmettre par téléphone des informations sur l'avancement du traitement d'un dossier.

4.3 Les obstacles techniques

Au travers des souhaits d'amélioration de la communication exprimés par les services, un certain nombre d'obstacles supplémentaires apparaissent. Ainsi, pour neuf prestations sur quinze, les entretiens révèlent le souhait de connexion à d'autres bases de données voire le

⁴⁴Jusqu'au 15 juillet 2002, l'OCP n'enregistrait pas les patronymes portugais selon les données figurant dans le passeport, mais relevait celles contenues dans les actes d'état-civil. Il s'agissait d'une pratique particulière à Genève, les autres cantons utilisant le patronyme du passeport.

⁴⁵ Un haut-fonctionnaire qui de par sa fonction a une vision transversale des services de l'Etat déclare : " Il n'y a pas d'entreprise 'Etat' mais une succession de PME ".

besoin d'une base commune. La FSASD et le SAM disposent d'applications non compatibles entre elles, ce qui oblige une personne de la fondation à se rendre une demi-journée par mois vérifier sur place si les clients sont éventuellement bénéficiaires d'un subside A, B ou C.

L'état des équipements informatiques, décrit plus haut, présente pour de nombreux services un certain degré d'obsolescence ou une non adéquation par rapport à l'évolution des besoins. Cela complique les possibilités de communication entre les services.

Quelques services prestataires n'ont pas de connexion avec le système Calvin de l'OCP et ne peuvent vérifier les données de base comme l'adresse ou le nom du requérant⁴⁶. Ils doivent reconstituer ces données qui peuvent être très variables (plusieurs orthographes pour un même nom, nombre d'enfants, situations de famille, etc.), ce qui est source de doublons et parfois de demande de justificatifs supplémentaires.

4.4 La diversité des revenus déterminants

La spécificité des services lors de l'établissement d'un droit à la prestation se traduit par la diversité des critères de décision, la variété des données prises en considération et celles des calculs à effectuer. Certains services prennent en compte le revenu brut, d'autres le revenu net. Certains se contentent du salaire brut. Ainsi, les revenus déterminant le droit à la prestation changent selon les services, de même que les barèmes.

Les trois services du département de l'instruction publique concernés par la présente évaluation, suivent chacun des procédures différentes pour établir les barèmes donnant droit à une prestation : selon les critères inscrits dans la loi (service d'allocations d'études et d'apprentissage), par décision du département (clinique dentaire de la jeunesse) et empiriquement (service des loisirs).

Pour des prestations similaires (clinique dentaire de la jeunesse, école de médecine dentaire), on se référera à des revenus différents pour décider des abattements (respectivement revenu brut et revenu net).

Parmi les sept services relevant du département de l'action sociale, il y a presque autant de pratiques que de services.

Certains de nos interlocuteurs ont invoqué ces aspects pour justifier la non communication d'information. Selon eux, l'absence de base commune de calcul rend inutile l'échange d'informations destiné à simplifier les procédures de traitement des dossiers par exemple.

4.5 Les obstacles juridiques

Les arguments et pratiques mis en évidence par les entretiens

Le secret de fonction, le secret fiscal ou le respect de la sphère privée sont autant d'obstacles à la communication mentionnés par les personnes interrogées. L'interprétation de ces notions est assez diverse et amène de grandes variations dans la manière d'aborder la communication.

⁴⁶ Pour la FSASD, par exemple, cela représente une base de données de 15'000 clients.

Dans la communication courante entre les services prestataires, quatre services sur quatorze⁴⁷ signalent le **secret de fonction** comme un obstacle à la communication avec les autres services et l'un demande à en savoir plus sur ce qu'il recouvre exactement.

Le **secret fiscal** est considéré par quatre services prestataires comme la raison de la non transmission d'informations, que ce soit de la part de l'administration fiscale ou pour justifier la non communication d'informations financières à d'autres services.

Sept services estiment que la **protection des données** empêche la communication entre les services. Dans un cas, il y a une confusion entre protection des données et respect de la LITAO⁴⁸. Le **caractère sensible des informations** est mentionné par neuf services prestataires pour justifier la non transmission de certaines informations. Par ordre décroissant de citations, il y a :

- la sphère privée, les groupes familiaux, les données personnelles (4 fois) ;
- la santé et les soins (3 fois) ;
- des informations fiscales ou sur la situation financière (3 fois) ;
- un séjour en prison ou un jugement (2 fois) ;
- le détail du calcul de la prestation OCPA (1 fois) ;
- la présence de clandestins ou d'enfants de clandestins (1 fois) ;
- des informations non pertinentes pour le service demandeur (1 fois).

L'administration fiscale quant à elle invoque le secret fiscal qui empêche de transmettre la moindre donnée. Rien n'est communiqué sans autorisation, du moins officiellement et par écrit.

Lorsqu'il s'agit de **transmission d'informations erronées** ou dans des **cas de fraudes**, six services prestataires indiquent ne jamais transmettre d'informations, pour des raisons déontologiques ou parce que cela ne relève pas de leur mission et qu'ils n'en ont pas le droit. Certains pensent que leur loi spécifique restreint encore plus la communication que ne le fait le secret de fonction destiné aux fonctionnaires de l'ensemble de l'administration. Ainsi, l'article 8 alinéa 1 de la loi sur l'assistance publique, qui précise que les fonctionnaires ne "...doivent donner aucun renseignement sur les bénéficiaires d'aides sans y être spécialement autorisés", est invoqué pour ne rien communiquer. Le service des enquêtes de l'Hospice général ne met pas les résultats de ses enquêtes à la disposition des autres services prestataires, y compris à l'intérieur du même département. A cela s'ajoute, pour les professionnels de l'action sociale, le respect d'un code de déontologie dont l'article 11 indique que ceux-ci ne dénoncent pas leurs usagers⁴⁹. Enfin, l'article 11 alinéa 2 de la loi de procédure fiscale stipule que le personnel prête serment et doit "garder le secret le plus absolu" sur toutes les informations dont il peut avoir connaissance.

En revanche, des pratiques de communication sont liées à certaines procédures résultant de l'application de bases légales cantonales existantes : ainsi, étant donné que l'OCL et l'AFC s'échangent des informations concernant le revenu, il leur paraît normal de dénoncer des cas d'abus. Il en va de même entre le RMCAS et le SAM. D'aucuns invoquent cependant la difficulté d'informer tous les services concernés, vu leur nombre. Trois autres services

⁴⁷ Dans ce chapitre, nous comptons l'OCL 1 et l'OCL 2 comme une seule entité car les informations ont été données au cours d'un même entretien et ne justifient pas ici de distinction. Ceci porte à quatorze le nombre de services prestataires.

⁴⁸ Loi sur les informations traitées automatiquement par ordinateur (B 4 35).

⁴⁹ ASPAS / SBS, Code de déontologie de l'association suisse des professionnels de l'action sociale, Berne, 1999, p. 9.

déclarent transmettre spontanément l'existence de fraudes lorsqu'elles sont faites sciemment. Ils évoquent toutefois le sentiment de commettre ainsi une faute. Enfin, certaines informations de fraude manifeste sont transmises par oral entre personnes de services différents se connaissant bien. A l'inverse, des fraudes ont parfois été communiquées à un service qui n'en a rien fait, ce qui a abouti à l'arrêt de la transmission de la part de celui ou celle qui les avait constatées.

Que dit le droit sur la question des secrets et des données sensibles

Secret de fonction et personnes soumises

Le statut de la fonction publique⁵⁰ est régi par la “ Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux⁵¹ ” (LPAC). Depuis le 1^{er} mars 2002, l'article 9A de la LPAC stipule que

“ Les membres du personnel de la fonction publique sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction dans la mesure où la loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001, ne leur permet pas de les communiquer à autrui ”.

Seules les informations, pour lesquelles un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose à leur diffusion, sont couvertes par le secret de fonction : les données personnelles en font partie.

Parmi les services concernés par l'évaluation, deux ont un statut particulier. Premièrement, l'Hospice général est un établissement de droit public autonome. Les collaborateurs sont aussi soumis au secret de fonction en vertu de l'article 8 de la loi sur l'assistance publique⁵². Il s'agit du même secret dans ses implications que celui défini par la LPAC. En ce qui concerne plus particulièrement les assistants sociaux de l'Hospice général, Me Bellanger à qui la CEPP a demandé un avis de droit⁵³ relève que ceux-ci ont un statut de fonctionnaire. Par conséquent, selon lui, le secret professionnel défini sur le plan suisse pour les activités des professionnels de l'action sociale⁵⁴ n'a pas de portée propre par rapport au secret de fonction⁵⁵. Deuxièmement, en ce qui concerne les collaborateurs de la FSASD, fondation de droit privé, une disposition concernant le secret auquel sont tenus les collaborateurs figure dans la convention collective. Pour les infirmières de la FSASD, il existe de plus un secret qui découle du secret professionnel.

Secret fiscal

Le secret fiscal est défini à l'article 11 de la loi de procédure fiscale (LPF). C'est un secret distinct du secret de fonction qu'il complète et renforce. Son objectif est de garantir une confidentialité absolue sur les données récoltées par l'administration dans le cadre de l'application des lois fiscales. Il concerne toutes les personnes chargées d'appliquer la

⁵⁰ Du personnel de l'administration centrale et des Hôpitaux universitaires de Genève. Les collaborateurs des établissements publics autonomes bénéficient de bases légales spécifiques.

⁵¹ RS/Ge B 5 05.

⁵² RS/Ge J 4 05.

⁵³ Avis de droit du 30 septembre 2002.

⁵⁴ ASPAS / SBS, Code de déontologie de l'association suisse des professionnels de l'action sociale, Berne, 1999.

⁵⁵ De plus, il ne s'agit pas d'un secret pénalement protégé car l'article 321, ch. 1, du code pénal contient une liste exhaustive qui ne comprend pas les professionnels de l'action sociale.

législation fiscale ou qui y collaborent. Les exceptions à ce secret déjà relevées plus haut résultent de l'entraide en matière fiscale (cf. article 12, al.1, LPF).

Quelle est la portée du secret ?

Un membre du personnel de l'administration ne peut révéler des faits couverts par le secret ni les pièces s'y rapportant. Il peut en être libéré par son supérieur hiérarchique. Le secret de fonction ne vaut pas entre collègues d'une même unité administrative. Il n'est pas valable non plus vis-à-vis du responsable hiérarchique, ni du supérieur de celui-ci et, ainsi de suite, jusqu'au conseiller d'Etat chargé du département. En revanche, en l'absence de base légale l'y autorisant, un fonctionnaire violerait le secret de fonction en communiquant des informations à un autre service de son département ou à un chef de service dont il ne dépend pas hiérarchiquement.

La portée du secret a des conséquences sur la communication entre deux départements ou deux services d'un même département. Celle-ci ne peut se faire sans une base légale. A Genève, ce type d'échange est réglé par l'article 25 de la loi sur la procédure administrative (LPA)⁵⁶. Cet article précise en son alinéa 1 que les autorités administratives peuvent obtenir auprès d'autres administrations les pièces et informations nécessaires pour établir les faits et, en principe, doivent en informer préalablement la personne concernée. L'alinéa 3 de l'article 25 LPA précise que l'autorité sollicitée doit prêter assistance, sauf si les informations demandées doivent rester secrètes ou si un intérêt privé ou public prépondérant risque de s'en trouver lésé. Parmi les services soumis à l'évaluation, plusieurs disposent d'une disposition spécifique en matière d'entraide dans la législation dont ils dépendent. Dans ce cadre, ces services prestataires peuvent obtenir auprès des autres services les informations et pièces dont ils ont besoin pour mener à bien leur mission sans en informer préalablement les requérants. Il s'agit du service des mesures cantonales de l'OCE⁵⁷, de l'Hospice général⁵⁸, du service de l'assurance maladie⁵⁹, de la caisse genevoise de compensation (allocations familiales)⁶⁰, du service du RMCAS⁶¹ et de l'OCPA⁶². Par ailleurs, le service d'allocations d'études et d'apprentissage dispose d'un pouvoir d'enquête auprès des services sociaux officiels ou privés⁶³. Relevons au passage que l'office cantonal du logement et le SCARPA ne figurent pas parmi les services au bénéfice d'une disposition sur l'entraide administrative.

Quelles catégories de données sont concernées ?

En matière de protection des données, le professeur Thierry Tanquerel précise dans un article que la protection de celles récoltées par les autorités cantonales dans l'exercice de leurs compétences et leur éventuelle transmission à des tiers dépend exclusivement du droit cantonal⁶⁴. Il indique qu' « à Genève, la loi sur les informations traitées automatiquement

⁵⁶ RS/Ge E 5 10.

⁵⁷ RS/Ge J 2 20, article 51 alinéa 1.

⁵⁸ RS/Ge J 4 05 article 7 alinéa 3.

⁵⁹ Article 82 alinéa 1 LAMAL, RS/Ge J 3 05 article 4 alinéa 2 et article 23A, RS/Ge J 3.05.01 article 4.

⁶⁰ Y compris la CAFNA. RS/Ge J 5 10, article 46.

⁶¹ RS/Ge J 2 25 article 34 alinéa 1.

⁶² RS/Ge J 7 10 article 5 alinéa 1 et RS/Ge J 4 05 article 7 alinéa 3.

⁶³ RS/Ge C 1 20.01 article 81 alinéa 2.

⁶⁴ Tanquerel, T., Le secret de fonction, in *L'administration transparente*, à paraître, Bâle/Francfort 2002 (p. 6 du manuscrit).

par ordinateur, du 17 décembre 1981 (LITAO) laisse sans réglementation légale les données traitées manuellement »⁶⁵.

Le législateur a volontairement choisi de ne pas dresser une liste de données protégées. Ceci peut s'expliquer par le fait que certaines données ne sont pas sensibles en elles-mêmes (ex. adresse), mais c'est l'usage que l'on en fait qui les rend sensibles⁶⁶.

Sur le plan genevois, la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD) fixe les règles de ce qui échappe désormais au secret de fonction. Son article 26 comprend toute une série d'exceptions s'opposant au droit d'accès prévu par la loi, lorsque celui-ci :

- rendrait inopérantes les dispositions de la législation sur la protection des données personnelles (lettre f) ;
- pourrait porter atteinte à la sphère privée et familiale (lettre g) ;
- révéler des informations sur l'état de santé d'une personne (lettre h) ;
- révéler des informations couvertes par (...) le secret fiscal...(lettre i).

Selon Me Bellanger, à Genève toutes les données personnelles peuvent être considérées comme des données sensibles.

Règles générales relatives à la communication d'informations entre les services

Compte tenu de ce qui précède, Me Bellanger distingue plusieurs cas de figure dans son avis de droit : les informations publiques au sens de la LIPAD, celles qui sont secrètes mais qu'une disposition légale permet de communiquer, les informations absolument secrètes dont la transmission est prohibée (notamment secret fiscal).

Par l'application conjuguée des législations concernées⁶⁷, Me Bellanger propose plusieurs groupes d'information et modalités de communication :

- **Les informations absolument secrètes** : il s'agit des informations couvertes par le secret fiscal au sens de l'article 12 alinéa 1 LPF.

Principe : la transmission d'information est totalement prohibée.

Exception : une base légale formelle autorise la transmission et en fixe les conditions. L'article 12 alinéa 1 LPF ouvre cette possibilité à l'Hospice général, au service du RMCAS, au service d'allocation d'études et d'apprentissage, à l'office cantonal du logement, à la caisse cantonale de compensation (allocations familiales), l'OCPA, au service de l'assurance maladie.

- **Les informations secrètes** : il s'agit d'informations couvertes par le secret de fonction, qui comprennent toutes les informations sensibles relatives aux ayants droit de l'aide sociale, notamment toutes leurs données personnelles. Elles comprennent également les poursuites ou sanctions pénales et administratives.

⁶⁵ Tanquerel, T., op. cit., p. 9 du manuscrit.

⁶⁶ La notion de " données sensibles " dépend du cadre socioculturel et politique. La commission de contrôle de l'informatique de l'Etat (CCIE) relève que cette notion « varie dans le temps et l'espace et il n'est point besoin d'aller très loin pour constater ces différences criantes. Ainsi, les Genevois abhorrent viscéralement l'idée que leur déclaration d'impôt soit rendue publique, c'est tout le contraire à Zurich ». In CCIE, Réflexions de la commission de contrôle de l'informatique de l'Etat après un quart de siècle de pratique, 20 février 2002, p. 4.

⁶⁷ LPAC, LPF, LPA, LIPAD, LITAO, Loi fédérale sur la protection des données (LPD), lois spécifiques aux services.

Principe : la transmission d'information est possible dans le cadre de l'entraide administrative ou du pouvoir d'enquête (selon les bases légales spécifiques mentionnées plus haut). La loi de procédure administrative prévoit cependant que l'administré est informé préalablement afin qu'il puisse s'y opposer en cas d'intérêt privé prépondérant⁶⁸. Les autres bases légales ici concernées ne l'indiquent pas.

Exception : un intérêt public ou privé prépondérant qui s'oppose à la transmission des informations.

- **Les informations communiquées automatiquement** : il s'agit des informations dont la loi prévoit le transfert automatique, mais c'est un cas plus rare. Exemple : le service de l'assurance maladie doit recevoir chaque année de l'Hospice général les listes des ayants droits au subside⁶⁹.
- **Les informations publiques** : il s'agit des informations accessibles conformément à la LIPAD. Elles ne sont pas couvertes par le secret de fonction mais ne peuvent être transférées librement entre les services si elles concernent un administré : la voie de l'entraide administrative devrait être suivie.

L'annonce de découverte d'informations erronées

Les collaborateurs de l'Hospice général et ceux de l'OCPA intervenant dans le cadre de la loi sur l'assistance publique ont l'obligation légale d'informer leurs supérieurs hiérarchiques et le département⁷⁰. Ceci couvre également les irrégularités qu'ils viendraient à découvrir dans leur activité.

En raison du secret de fonction, les fonctionnaires d'un service ne peuvent communiquer d'information aux membres du personnel d'un autre service si la loi ne le prévoit pas. De plus, en l'absence d'une disposition prévoyant une communication spontanée, le seul moyen pour un service d'en informer un autre est que ce dernier fasse une demande selon la procédure d'entraide administrative. Une seule disposition prévoit une obligation d'information : elle concerne le service de l'assistance juridique⁷¹.

Notons encore sur ce point que des services ont une obligation en vertu du droit fédéral de communiquer certaines informations aux instances prévues dans la loi. C'est le cas, par exemple, de l'administration fiscale qui transmettra aux services compétents en matière d'AVS une situation connue d'un abus en matière d'assurance chômage, mais pas à l'office cantonal de l'emploi. Dans d'autres cas, le droit fédéral et le droit cantonal impliquent des pratiques différentes selon le type de prestations (ex. OCPA).

Les supports des demandes d'information

La communication d'information dans le cadre de l'entraide administrative se fait en principe sur la base d'une demande écrite (lettre ou fax). Cette demande peut concerner un ou plusieurs individus.

Procuration d'un ayant droit

La procuration signée par un administré en faveur d'un service donné délivre les autres services du secret de fonction et du secret fiscal.

⁶⁸ Article 25 alinéa 1 LPA.

⁶⁹ RS/Ge J 3.05.01 article 23A.

⁷⁰ RS/Ge J 4 05 article 7 alinéa 2.

⁷¹ RS/Ge E 2 05.04 article 14 alinéa 1.

Confrontation entre les pratiques des services et le droit

En ce qui concerne les obstacles juridiques, nous notons deux dimensions. La première, objective, découle de la volonté du législateur. La seconde réside dans le niveau de connaissance et l'interprétation qu'en font les collaborateurs concernés. Lorsque l'on compare les pratiques des services et le droit, on s'aperçoit que l'exigence de confidentialité est dans l'ensemble bien comprise par les services. Cependant, les motifs invoqués démontrent fréquemment une mauvaise compréhension des bases légales et des possibilités qu'elles ouvrent ou non en matière de transmission d'information.

D'une façon générale, le secret de fonction empêche la communication de données personnelles entre les services. Néanmoins, il existe des possibilités de s'échanger des informations par le biais de l'entraide administrative, que ce soit selon la loi de procédure administrative (LPA) ou selon les dispositions prévues dans les lois spécifiques. Lorsque le "cloisonnement" est levé par une disposition spécifique, les services peuvent communiquer toutes les informations d'un dossier (p. ex. des informations financières), pour autant que ces informations soient nécessaires au service demandeur afin d'accomplir sa mission. Précisons que l'entraide administrative suppose une demande écrite⁷². Malgré les bases légales prévoyant cette entraide, celle-ci est sous utilisée, notamment en vue d'une communication fluide et systématique. Deux services faisant appel aux informations des autres services ne disposent pas de telles dispositions dans leur loi et doivent donc se contenter de la LPA plus restrictive dans sa portée⁷³.

Ajoutons que sans base légale l'y autorisant, un fonctionnaire n'a pas le droit de communiquer de manière spontanée à un autre service la découverte d'informations erronées concernant un bénéficiaire, même si ces informations démontrent un abus lors de l'obtention d'une autre prestation. Ni les exceptions au secret fiscal en faveur de services prestataires, ni les clauses d'entraide administrative ne comportent une obligation allant dans ce sens. La législation genevoise contient peu d'exemples de normes autorisant la communication spontanée d'informations.

4.6 Lourdeur de la procédure LITAO *versus* accès total aux données sensibles

L'article 1 de la LITAO précise :

"La présente loi s'applique à tous les fichiers de l'Etat, des communes et des établissements de droit public, relatifs aux personnes et préparés aux fins de traitement automatique, ainsi qu'à toutes les données qui sont stockées et à tous les résultats du traitement de ces fichiers. "

Dans le cadre de l'application de la LITAO, les services de l'Etat qui créent des fichiers de personnes contenant des données personnelles sont censés passer par une autorisation du Conseil d'Etat⁷⁴. Lorsqu'ils ont besoin de données détenues par un autre service⁷⁵, voire

⁷² Un fax est actuellement considéré comme l'équivalent d'une lettre. Vu le développement de l'informatique, il conviendrait de voir sous quelles conditions une demande envoyée par messagerie électronique peut être considérée comme une demande d'entraide.

⁷³ OCL, SCARPA. Pour l'OCL, la somme de vérifications (formulaire et justificatifs) est tellement importante que l'on peut s'interroger sur cette lacune.

⁷⁴ Remarque : un échange entre un service concerné par l'article 1 de la LITAO et un service privé (FSASD) relève de la LITAO. En sens inverse, ce genre d'échange relève de la loi fédérale sur la protection des données qui ne régit que la déclaration de l'existence de fichiers (article 11 LPD).

⁷⁵ Quel que soit le support : bande magnétique, disquette, fichier joint dans un message électronique, listing papier.

d'un accès à sa base de données, ils doivent en principe formuler une demande auprès du répondant LITAO de leur département, qui ensuite soumet une proposition d'arrêté au secrétaire adjoint au DJPS⁷⁶ chargé de la protection de données. Celui-ci la valide ou la corrige et transmet ensuite l'arrêté au Conseil d'Etat pour signature.

Trois services relèvent que l'application de la LITAO est une source de lourdeur dans leur travail et un frein à la communication. En effet, la procédure d'autorisation LITAO ne se déroule pas toujours simplement. Tout d'abord, parce que ni dans la loi, ni dans son règlement d'application ne figurent de règles procédurales. Aucun poste n'est prévu pour le travail assumé par le secrétaire adjoint chargé de la protection des données. Le secrétaire adjoint gère seul les demandes qui lui parviennent. Par ailleurs, les départements n'ont pas tous de répondants LITAO. Lorsqu'il doit intervenir directement dans la confection d'un arrêté, le secrétaire adjoint doit fournir un travail important d'appropriation pour comprendre les besoins des services et pouvoir vérifier la pertinence des données demandées en lien avec ces besoins. Ceci n'est certainement pas étranger aux délais nécessaires pour répondre à certaines demandes.

Les entretiens ont mis en évidence que l'OCPA peut consulter la base de données de l'administration fiscale (IAO) sans avoir passé par une procédure d'autorisation selon la LITAO. Il en va de même de la transmission de fichiers informatiques de l'OCPA vers l'AFC. La justification avancée précise que cet office est compris dans les services pour lesquels le secret fiscal est levé (article 12 alinéa 1 LPF) et qu'une procuration en faveur de l'OCPA est signée par le requérant. Un autre genre de pratique concerne l'étendue de données de l'AFC, accessibles à trois services prestataires. Deux peuvent accéder à la base de données IAO (office cantonal du logement et OCPA) et un à des listings exhaustifs (service d'allocations d'études et d'apprentissage). Il s'agit de l'ensemble des informations de tous les contribuables, mêmes ceux qui ne sont pas bénéficiaires ou demandeurs de prestations sociales. En d'autres termes, il n'y pas eu sélection préalable des informations, en fonction des besoins des services, comme le prévoit la procédure LITAO. De fait, un manque de systématique s'observe dans les démarches auprès du Conseil d'Etat. Sur l'ensemble de l'administration, plusieurs accès à des bases de données d'autres services ont été autorisés directement au niveau du Conseil d'Etat, sans passer préalablement par le crible du secrétaire adjoint.

Différents facteurs explicatifs peuvent être avancés :

- méconnaissance de la procédure d'autorisation selon la LITAO ;
- conséquence de la lourdeur de cette procédure ;
- lacunes en matière de structures et de moyens attribués pour la protection des données ;
- résultat d'impossibilités techniques⁷⁷.

Quoi qu'il en soit, il n'existe pas aujourd'hui de traitement des demandes des services selon une systématique, des critères et des exigences comparables.

⁷⁶ Département de justice, police et sécurité.

⁷⁷ Il semblerait que l'application actuelle de l'AFC ne permette pas une sélection des informations pertinentes.

Principaux enseignements du quatrième chapitre

Des obstacles pouvant se cumuler empêchent toute ou partie d'une communication d'informations entre les services.

Du côté des **obstacles organisationnels** et ceux relevant des **pratiques des services** :

- l'organisation et les difficultés internes de certains services⁷⁸ jouent un rôle. Les contacts sont difficiles à obtenir, les informations également ou parviennent avec un retard affectant la prise de décision des autres services ;
- le cloisonnement des services d'enquêtes va de pair avec le fait de ne pas transmettre leurs résultats en dehors de leur entité administrative ;
- des changements rétroactifs d'adresse et des pratiques instaurées par les services pour leurs propres besoins (numérotation des dossiers, type de dossier et mode d'enregistrement du nom) constituent des entraves lors de communications d'informations.

Des **difficultés** plus ou moins **subjectives** (non reconnaissance des pièces ou du statut des collaborateurs d'autres services) et **techniques** (informatiques) sont des freins supplémentaires.

La **variété des revenus déterminants** et des barèmes est évoquée.

Les **obstacles juridiques** objectifs (secret de fonction, secret fiscal et protection des données) sont renforcés par une mauvaise compréhension des bases légales et des possibilités qu'elles ouvrent ou non en matière de transmission d'information. L'entraide administrative prévue dans certaines bases légales est sous-utilisée pour une communication fluide et systématique. Certains services ayant besoin d'informations ne bénéficient pas de disposition d'entraide. La levée du secret de fonction ou du secret fiscal ne comporte pas l'obligation de communiquer spontanément une information erronée à un autre service, même si celle-ci démontre un abus lors de l'obtention d'une autre prestation.

Les communications automatisées sont soumises à une autorisation du Conseil d'Etat selon la **LITAO**. La **procédure de traitement des demandes** des services n'est pas appliquée de façon systématique et comparable. Elle est ressentie par les interlocuteurs comme particulièrement lourde. De nombreux services se disent découragés d'entreprendre les démarches afin d'obtenir des accès simplifiés aux informations détenues par d'autres.

La pratique du secret qui a prévalu jusqu'à l'entrée en vigueur de la LIPAD a favorisé une certaine culture de l'**étanchéité** qui est communément admise chez plusieurs fonctionnaires interviewés. Elle est regrettée quand elle constitue un frein à l'établissement d'un dossier pour un requérant.

⁷⁸ Ce sont principalement l'OCPA, l'HG-CASS et l'office cantonal de l'assurance invalidité qui sont désignés par nos interlocuteurs.

5. Conséquences pour les services et pour les usagers

Les chapitres 3 et 4 ont mis en évidence les caractéristiques des pratiques des services et celles de la communication entre eux. Ce chapitre aborde maintenant les conséquences tant pour les services que pour les usagers.

5.1 Un surcroît de travail et un ralentissement de l’attribution de la prestation

La transmission non automatique de données ou leur traitement non automatique impose la saisie des mutations connues. La charge de travail supplémentaire pour les services est souvent difficile à évaluer, mais nos interlocuteurs l’ont relevée au cours des entretiens. On peut estimer que les obstacles à la communication entre les services engendrent des surcoûts administratifs puisque de nombreuses personnes emploient une bonne partie de leur journée à les surmonter⁷⁹. Les fonctionnaires rencontrés mentionnent également un ralentissement de l’attribution des prestations.

Voici quelques exemples :

- la saisie de la centaine de mutations que reçoit le service de l’assurance maladie (SAM) de l’office cantonal de la population, par un fonctionnaire du SAM pendant deux heures chaque jour ;
- les vérifications des éventuels subsides d’assurance maladie dont bénéficient les nouveaux clients de l’aide à domicile, par une collaboratrice de la FSASD se rendant sur place au SAM une demi-journée par mois ;
- le dépouillement de la FAO, trois fois par semaine, par une personne de l’Hospice général, une de l’OCPA et une autre de la Caisse cantonale genevoise de compensation, pour relever notamment les décès et les communiquer aux services concernés ;
- les conséquences particulièrement “ chronophages ” signalées par les assistants sociaux de l’Hospice général dans le soutien qu’ils apportent aux requérants en difficulté, notamment quand les décisions des services ne leur sont pas directement communiquées malgré leur implication dans les démarches (lettres, téléphones, etc.). Il arrive donc fréquemment qu’il faille déduire après coup les sommes que l’Hospice général a avancées en attendant une décision des services. Ceci occasionne un travail supplémentaire. La relation avec l’usager s’en trouve compliquée, car il faut lui expliquer pourquoi il doit “ rembourser ” une prestation reçue.

⁷⁹ Les travailleurs sociaux du secteur privé (Caritas, Centre social protestant, Pro Senectute) sont encore plus mal lotis. Par manque d’accès aux informations, certains passent de 50 % à 110 % de leur temps à assister des requérants dans leur démarches administratives.

5.2 Le risque de versements indus de prestations

Les services ne sont pas toujours informés de changements connus d'autres services. Que ce soit sous le couvert du secret de fonction ou à cause de problèmes techniques, cette ignorance peut générer des risques de paiement à tort de prestations. La quantification de ce risque est difficile à estimer sur la seule base des entretiens réalisés. Des audits confirment cependant la probabilité de versements indus. Ainsi, celui réalisé par l'Inspection cantonale des finances (ICF) en 1999 sur l'informatique de l'OCPA relève :

“ ... les seuls changements ultérieurs concernant les bénéficiaires qui sont automatiquement communiqués à l'OCPA sont les modifications des rentes AVS et AI. Cette absence de communication automatique entre services de l'Etat entraîne un risque de paiement de sommes erronées. Cela a été le cas par exemple des subsides d'assurance maladie. Nous recommandons dès lors vivement que les échanges d'informations avec divers services de l'Etat soient développés. Nous pensons que, au minimum, l'office cantonal de la population pour les données personnelles et l'administration fiscale cantonale pour les données financières devraient transmettre automatiquement les changements de situation des personnes concernées à l'OCPA. L'application actuelle de l'OCPA ne permet pas le traitement automatique de ces mutations.⁸⁰ ”

Dans l'audit réalisé en 2001, l'ICF relève que l'automatisme sera possible entre la nouvelle application de l'OCPA et la base de données de l'office cantonal de la population (Calvin)⁸¹.

Le risque décrit pour l'OCPA est considéré comme réel par plusieurs services. Par ailleurs, malgré l'entrée en vigueur de la LIPAD, les pratiques sont encore fortement imprégnées de la notion de secret. Des cas de fraude ou d'abus observés par les personnes interviewées existent, comme cela a déjà été relevé plus haut. Ainsi, selon l'un des fonctionnaires rencontrés, l'information va si lentement entre les services qu'en cas de décès ou de déménagement hors de Genève, des prestations peuvent continuer à être versées pendant un certain temps. Le seul moyen de vérification réside dans la consultation du registre des contribuables. Mais là on se heurte au secret fiscal. Ainsi, par exemple, l'administration fiscale ne peut pas communiquer à l'office cantonal de la population des informations dont cet office aurait besoin. D'une façon générale, le plus fort potentiel de fraude réside dans la possibilité de fournir une fausse adresse. La non communication des adresses ou le décalage dans le temps qui les accompagne, ainsi que la possibilité de procéder à des changements rétroactifs, crée le risque objectif de versements indus.

5.3 Une perte financière pour l'Etat

Le versement indu de prestations ne peut pas toujours aboutir à une récupération des sommes versées. Certains exemples ponctuels ont été donnés par plusieurs services. Deux services notamment mettent en évidence des conséquences plus fréquentes qui ont un coût pour l'Etat :

- Dans le cadre des avances faites par l'Hospice général, dans l'attente de la décision d'autres services, des pertes financières peuvent se produire. Comme la décision des services n'est pas directement communiquée aux assistants sociaux et que

⁸⁰ Inspection cantonale des finances (1999), Office cantonal des personnes âgées. Audit informatique, Rapport n° 99-31, p. 5.

⁸¹ Inspection cantonale des finances (2001), Office cantonal des personnes âgées. Audit informatique, Rapport n° 01-11, p. 6.

l'utilisateur n'en informe pas toujours l'Hospice, certains versements sont faits à double. Les problèmes matériels que connaissent les personnes s'adressant à l'Hospice général rendent difficile la récupération de tout ou partie de cet argent.

Autre exemple : certains retards s'observent dans le traitement d'une demande de logement subventionné à cause d'un justificatif manquant (parfois impossible à produire). Pendant ce temps, l'Hospice supplée en payant les frais d'un logement plus coûteux voire de l'hôtel.

- Des retards dans la communication concernant les informations sur la situation économique des débiteurs empêche le SCARPA d'enclencher plus tôt les procédures de recouvrement, notamment les requêtes de saisie sur salaire. Plus la vitesse d'intervention est rapide, moins le montant des arriérés est important et plus il est facile de les récupérer. Le taux de recouvrement des avances sur les pensions alimentaires en serait amélioré (en 2001, ce taux était de 37 % sur un montant total d'avances de 8,247 millions de francs).

5.4 Freins dans l'accès aux données d'autres services

Les variations relevées dans les autorisations en vertu de la LITAO ont des conséquences pour les services. Relevons tout d'abord une inégalité de traitement évidente : certains renoncent à entreprendre des démarches du fait de la lourdeur des accès, d'autres ne connaissent aucune restriction et peuvent obtenir des données non nécessaires à leur travail. Il peut en résulter un manque de confiance dans la protection réelle des données récoltées par les services de l'administration. Enfin et surtout, l'opacité créée par la diversité des modes de fonctionnement n'est pas propice au développement de pratiques d'échange d'informations dont les services ont besoin pour travailler avec une plus grande efficacité tant pour eux-mêmes que pour l'utilisateur.

5.5 Des prestations différées voire perdues pour les usagers

Lors des tentatives de vérification ou d'échange d'information, les obstacles rencontrés par les services prestataires peuvent engendrer des retards dans l'attribution d'une prestation. De nombreuses pertes de temps sont également dues au manque d'un justificatif dans un dossier de requête. Le dossier peut être alors bloqué, fermé voire retourné (OCL 1). Dans ce dernier cas, l'utilisateur doit alors refaire intégralement la démarche.

De manière très concrète, la gestion de ces justificatifs peut s'avérer problématique : un service (OCPA) va perdre certaines pièces, ou réclamer des pièces manquantes, alors qu'elles ont déjà été envoyées⁸². Le requérant devra alors recommencer les démarches pour obtenir ces pièces, ce qui retardera d'autant l'attribution de la prestation. Dans les cas urgents, ces difficultés prennent une ampleur inutile.

Pour le requérant, le délai dans lequel son dossier va être traité peut avoir des conséquences sur sa situation économique. Par exemple, même si les subsides de l'assurance maladie lui seront intégralement remboursés en cas de retard dans la transmission de l'administration fiscale au service de l'assurance maladie puis à la caisse maladie, il peut s'agir de sommes cumulées à sortir par avance qui sont importantes pour un budget modeste. Lorsque des

⁸² Selon l'OCPA, les pièces ne s'égareront plus aujourd'hui car depuis novembre 2001, tout le courrier est numérisé.

subsidés doivent être versés rétroactivement, des problèmes de remboursement peuvent surgir car ils sont effectués via l'assureur. Ce dernier peut avoir changé plusieurs fois durant la période considérée⁸³.

A l'OCPA, il n'est pas rare qu'il faille plusieurs mois avant qu'une décision soit prise. Dans l'intervalle, l'Hospice général avance les sommes nécessaires, mais cela oblige le requérant à venir au CASS pour demander une aide sociale, ce qui peut s'avérer une démarche difficile à réaliser dans son propre quartier.

Enfin, dans le cas de l'allocation logement (OCL 1), comme celle-ci n'est pas attribuée rétroactivement, la lenteur de la procédure va augmenter la dette d'assistance des personnes suivies par l'Hospice général.

5.6 Des redondances et complications administratives pour l'utilisateur

L'absence de communication systématique ou automatique entre les services prestataires ou de référence a pour effet d'augmenter le besoin de pièces justificatives. D'aucuns constatent par ailleurs que, dans certains services (notamment OCL), cette demande est même croissante au fil des années.

Certains requérants rencontrent des difficultés lors du dépôt de leur demande: remplir le formulaire, se déplacer pour aller chercher un justificatif, etc. Les personnes interrogées relèvent que dans un certain nombre de cas, les requérants renoncent pour ces raisons à demander une prestation à laquelle ils auraient pourtant droit.

En outre, cette pratique basée sur la production de justificatifs peut se révéler injustifiée dans certains cas. Ainsi, il semble inutile pour une personne à l'assistance de remplir à nouveau un dossier complet pour une demande d'allocation logement, alors que l'Hospice général finance déjà le reste de son loyer et peut prouver le bien fondé de cette demande. Autre exemple : les documents demandés pour bénéficier de l'allocation logement (OCL) et ceux demandés par le service du RMCAS sont pratiquement les mêmes.

L'office cantonal du logement ne met pas à disposition des autres services ses formulaires pour une demande d'allocation de logement. Le requérant doit aller chercher le formulaire sur place, alors qu'il devra dans la plupart des cas se faire aider par un tiers pour le remplir correctement. Les assistants sociaux travaillant dans les CASS déplorent de ne pas pouvoir disposer de ces formulaires pour économiser ainsi du temps à leurs usagers. Une fois sur place, ces derniers devront faire la queue au guichet de l'OCL puis à nouveau à l'administration fiscale pour obtenir leur avis de taxation. Si cet office disposait d'un accès élargi et en temps réel aux informations fiscales, les démarches en seraient allégées tant pour le service que pour l'utilisateur⁸⁴.

5.7 Un risque d'exclusion

Ce risque peut relever de causes différentes. Il est difficilement quantifiable sur la base des seuls entretiens avec les services mais plusieurs éléments incitent à le mentionner. Les

⁸³ Notamment lors de retards de plusieurs années dans les décisions de l'OCAI qui affectent d'autant l'OCPA et par conséquent le SAM dans leurs décisions.

⁸⁴ Pour mémoire : aujourd'hui l'OCL dispose d'un accès à IAO (base de données de l'AFC) limité à une personne et procède au contrôle automatique des informations fiscales qu'il détient, via envoi de bande informatique.

fonctionnaires rencontrés déclarent que certaines personnes renoncent d'elles-mêmes à une prestation face à la complexité des démarches. Ils donnent des exemples de requérants dans l'impossibilité de fournir tous les justificatifs demandés par certains services, pour diverses raisons qui peuvent d'ailleurs se cumuler :

- personnes qui présentent des difficultés à gérer leurs documents administratifs (nombreuses parmi les bénéficiaires de l'Hospice général) ;
- d'autres qui n'arrivent pas à obtenir des documents restés en possession de l'ex-conjoint-e ;
- difficulté à réunir certains justificatifs (attestations de salaires, attestations de second pilier, etc.) pour des personnes qui ont changé à plusieurs reprises de travail et ne se souviennent parfois même plus où elles ont travaillé ;
- problème de compréhension des formulaires non seulement chez des personnes de langue étrangère mais aussi chez les francophones⁸⁵ ;
- problèmes de santé comme chez les clients de l'aide à domicile dont on estime aujourd'hui que 10 % d'entre eux (soit environ 1'500 personnes) présentent des problèmes de santé mentale.

Dans bien des cas, ce risque peut être corrigé mais il est vraisemblable que certaines personnes passent entre les mailles du " filet social ".

⁸⁵ Selon une enquête sur les compétences en littératie, effectuée par le service de recherche en éducation du DIP, il ressort qu'une proportion importante de la population adulte genevoise connaît des difficultés à faire face aux exigences de la vie quotidienne. Ainsi, dans les deux niveaux les plus bas de l'échelle correspondant à la non maîtrise des compétences minimales nécessaires, on trouve 54 % des sujets pour la compréhension des textes suivis, 47 % pour les textes schématiques et 42 % pour les textes au contenu quantitatif. *In* Lurin, J., Soussi, A., La littératie à Genève. Enquête sur les compétences des adultes dans la vie quotidienne, SRED, cahier 2, septembre 1998, p.147.

Littératie : compétences minimales en lecture, écriture et calcul qu'un individu doit maîtriser pour déchiffrer les signaux de son environnement de la vie quotidienne, personnelle ou professionnelle.

6. Conclusion

6.1 Perte d'efficacité pour les services et lourdeur pour l'utilisateur

La CEPP a constaté les difficultés rencontrées par plusieurs services qui attribuent des prestations sociales et qui ont besoin d'échanges avec d'autres secteurs de l'administration pour obtenir rapidement les informations nécessaires à leur mission. Une organisation trop cloisonnée de l'administration, une mauvaise communication entre les services entraînent une surcharge de travail et des inconvénients pour les demandeurs de prestation.

Ce constat est d'autant plus grave que l'aide sociale concerne souvent des personnes marginalisées ou mal à l'aise face aux démarches administratives. Simplifier les démarches, rendre la communication plus fluide, c'est remettre le bénéficiaire au centre du dispositif voulu par la législation.

Les réformes doivent viser à obtenir des gains en efficacité de telle manière que les services puissent consacrer leurs ressources à des tâches essentielles et prioritaires. Des exemples d'amélioration existent ici et là dans les services et dans leurs échanges. Mais l'impression générale qui ressort des entretiens est que les possibilités d'échanges entre les services ne sont pas suffisamment exploitées, ni pensées en vue d'une plus grande efficacité.

On constate également qu'il manque une vision globale des prestations versées et qu'il n'existe pas de possibilités de comparaisons (coûts, statistiques). Il est probable qu'une meilleure vision de l'ensemble du dispositif des prestations sociales favoriserait l'affectation plus efficace des budgets disponibles.

La CEPP relève enfin que la protection de la sphère privée est souvent invoquée pour justifier certaines précautions qui constituent autant de freins à une plus grande efficacité des services. Il est paradoxal de constater cependant l'absence de débat autour de ce thème. Avec les possibilités offertes aujourd'hui par l'informatique, il est indispensable et possible de développer la communication entre les services, tout en respectant le cadre légal et les intérêts privés.

Nous avons observé que les besoins en communication ne sont pas les mêmes selon les services considérés, leur mission et leur organisation. Quelques résultats de l'évaluation ont une portée générale. Dans la plupart des cas cependant, les réponses aux questions concernent certains services, pas toujours les mêmes selon l'angle d'analyse adopté. La synthèse qui est faite ici en réponse aux questions de l'évaluation s'efforce de distinguer ces aspects.

Q.1 Quelle est la nature des informations dont les services disposent pour établir le droit à l'obtention des prestations ?
--

Exhaustivité des informations demandées

Au travers des formulaires remplis par les requérants et parfois des pièces justificatives à produire, les services se garantissent des informations exhaustives et immédiates.

Pertinence et utilité des informations demandées : le cas de l'avis de taxation

Bien que la pertinence des informations obtenues n'ait pas pu être étudiée, nous avons observé que six services⁸⁶ pourraient ne plus réclamer l'avis de taxation. Pour cela, ils devraient cependant avoir un accès en temps réel aux données de l'AFC, élargi à l'ensemble des collaborateurs concernés par des vérifications de données.

A ce sujet, deux services démontrent la possibilité de pratiques simplifiées. Dans le cadre de la procédure dite « automatique »⁸⁷, le service d'allocations d'études et d'apprentissage (SAEA) ne réclame pas de justificatifs à l'utilisateur : grâce au numéro de contribuable, il se réfère aux données reçues de l'AFC. Le service de l'assurance maladie (SAM) traite automatiquement les informations de 60'000 contribuables (soit quelques 120'000 personnes) qu'il reçoit de l'AFC.

Homogénéité des informations entre les différents services

Les besoins en informations visant à identifier le requérant, son conjoint et sa famille sont très semblables. Il en va de même en ce qui concerne les ressources financières (une majorité de services) et l'examen des charges (quatre services). Pour le calcul des ressources du requérant ou parce qu'une prestation en conditionne une autre⁸⁸, treize services sur quinze vérifient l'éventualité du versement d'autres prestations sociales.

En plus de la vérification des pièces à l'ouverture du dossier, des contrôles sont opérés en cas de doute ou par sondage. Trois services prestataires font appel à des enquêteurs, mais ne se communiquent pas entre eux les résultats.

Des informations récoltées à différents endroits sont redondantes. Elles peuvent être divergentes de celles obtenues par les services dont la mission consiste à les recueillir et à les tenir à jour. La faible transmission des mutations entre les services, voire la non communication, amène donc des erreurs.

Certaines demandes de justificatifs pourraient être évitées si les services disposaient d'un accès direct et rapide aux informations produites notamment par d'autres services. En revanche, il n'existe pas de possibilité centralisée d'obtenir des informations sur le revenu actuel, ni sur les charges ainsi que les dépenses d'un requérant et de sa famille.

Q.2 Quelle est la nature et la qualité de la communication entre les services ?

Quelques services ont instauré des communications régulières entre eux pour des volumes importants de données. Il s'agit :

- d'échanges à des fins de comparaison principalement, sur supports informatiques ou au moyen de rares accès conjoints à une même base de données ;

⁸⁶ OCPA, SCARPA, service du RMCAS, unités d'aide sociale de l'Hospice général (HG-CASS), office cantonal du logement (OCL1) et service de l'assistance juridique (SAJ). Le SCARPA ne fait pas partie des exceptions au secret fiscal (article 12, alinéa 1 LFP) et sa demande pour obtenir le revenu et la fortune imposables vient d'être refusée.

⁸⁷ Cette procédure d'attribution facilitée, sans réclamation de justificatifs, concerne environ deux tiers des dossiers traités par le service.

⁸⁸ Ex. l'allocation logement n'est pas accordée quand une prestation OCPA est octroyée. Les rabais sur soins dentaires ne sont pas accordés en cas de prestations OCPA mais la facture est payée par cet office.

- de quelques transmissions unilatérales, sur supports informatiques ou papier, permettant aux destinataires de déterminer le montant de la prestation, de procéder à un paiement ou encore d’avoir un contrôle.

Autrement, **plus de la moitié des services prestataires n’a que des contacts ponctuels** avec quelques autres par téléphone, lettre, fax et messagerie électronique. Ceci résulte en partie de l’obtention de renseignements et de pièces justificatives via le requérant.

Deux services de références sont majoritairement impliqués dans les communications. L’office cantonal de la population (OCP) est mis à contribution par la grande majorité des services. L’administration fiscale cantonale (AFC) l’est pour une part plus modeste au regard du nombre de services. Les autres services de référence (offices des poursuites et faillites, service du tuteur général, registre foncier, etc.) sont nettement moins sollicités.

La base de données de l’OCP est consultée par presque tous les services prestataires pour vérifier les données fournies par le requérant. Celle de l’AFC, n’est consultée que ponctuellement par trois services, mais certains contrôles systématiques sont effectués avec d’autres supports informatiques.

La qualité de la communication entre les services n’est analysée que dans les situations où des échanges et des contacts sont réguliers. Dans les communications automatiques instaurées entre services prestataires, nous n’avons pas relevé de problèmes notables. Précisons cependant que les flux existants ne couvrent en général qu’une partie des besoins en informations des services.

Pour les communications régulières instaurées avec les services de référence :

- la moitié des services qui travaillent avec la base de données de l’**OCP** relèvent des **problèmes de fiabilité** concernant les adresses. Aucun ne lui communique cependant en retour les informations erronées qu’il a découvertes ;
- au **décalage dans le temps** qui accompagne la transmission de données de l’**AFC**, s’ajoute un **décalage avec la réalité économique actuelle** des requérants dont ont besoin sept services sur quinze.

Les assistants sociaux de l’HG-CASS sont régulièrement en contact avec de nombreux services. Ils se heurtent à des **difficultés d’accès** aux informations et à des **délais** parfois importants dans leur transmission.

L’appartenance à un même département n’influence pas forcément la communication entre les services, notamment au département de l’action sociale et de la santé (DASS). Parmi les sept services du DASS, la communication est plutôt déterminée par les besoins liés aux prestations et aux dispositions légales. Pour le SAM, cela fonctionne relativement bien. On observe en revanche des difficultés de communication entre l’OCPA et l’HG-CASS qui ont pourtant besoin de contacts réguliers.

Q.3 Quels sont les obstacles qui s'opposent à la transmission des informations entre les services ?

Des obstacles organisationnels et certaines pratiques administratives des services produisent des difficultés de communication. L'analyse a mis en évidence que :

- l'**organisation interne** et les difficultés de quelques services engendrent des retards et des problèmes pour obtenir des informations ;
- la **sectorisation des services d'enquêtes** va de pair avec une non communication des résultats en dehors des destinataires internes ;
- les **pratiques internes des services** instaurées pour leurs besoins particuliers sont parfois incompatibles avec une communication inter-service (multiplicité des numéros de dossiers, variété des pratiques d'enregistrement des noms, façons différentes de gérer les dossiers : par individu ou par groupe familial, etc.).

Une **non reconnaissance mutuelle** entre services ainsi que la **variété des revenus considérés** pour calculer le droit à la prestation (revenus déterminants) sont des entraves supplémentaires.

A ces obstacles à la communication, s'ajoute l'**état des outils informatiques**. Il y a aujourd'hui presque autant de base de données que de services. L'ancienneté de certains logiciels et applications ne permet souvent pas de répondre à l'évolution des besoins des services en matière de gestion et de traitement des informations. Il y a aussi des cas de non compatibilité entre applications de différents services.

Des obstacles juridiques sont aussi à l'origine de difficultés de communication. Le **secret de fonction** et le **secret fiscal** sont objectivement des obstacles à la communication puisque les fonctionnaires ne doivent pas diffuser certaines informations en dehors de leur unité administrative et de leurs responsables hiérarchiques. Si l'obligation de confidentialité est bien comprise par les services, les possibilités d'échanges et les supports autorisés semblent en revanche moins connus (notamment l'entraide administrative⁸⁹). Parmi les services fournisseurs de prestations sociales directes, le SCARPA et l'OCL (1 et 2) ne bénéficient pas d'une disposition d'entraide administrative.

La levée du secret de fonction et du secret fiscal n'oblige pas le service détenteur d'une information à la **communiquer spontanément**. Certains services le font de façon sélective, en fonction d'accords passés entre eux. En général, les informations erronées ou de nature frauduleuse ne sont que rarement transmises aux autres services. Seuls les fonctionnaires soumis à l'application de la loi sur l'assistance publique⁹⁰ ont l'obligation de communiquer à leurs supérieurs et au département (DASS) toute information erronée qu'ils découvrent. Il n'existe pas de circuit interne au DASS permettant aux services de se transmettre ces informations. De ce fait, le service des enquêtes de l'HG ne divulguera pas ses résultats à l'OCPA.

En résumé, une **certaine méconnaissance des bases légales** constitue un obstacle. Elle est parfois à l'origine de tracasseries lors de demande d'informations ponctuelles. En revanche, les possibilités d'information plus systématiques ne sont pas encore exploitées par tous les services.

⁸⁹ Obligation de renseigner de la part des autres services.

⁹⁰ HG-CASS et certains collaborateurs à l'OCPA.

La LITAO⁹¹ n'est pas appliquée de façon systématique et comparable selon les services. Dans certains cas, les **démarches** en vue d'obtenir des informations d'autres services peuvent être particulièrement **lourdes**, ce qui représente un obstacle supplémentaire.

Q.4 Quelles sont les conséquences de la situation actuelle en matière de transmission des informations, pour l'administration et pour le requérant ?

Des conséquences pour les services

Parmi les conséquences majeures pour les services, relevons des **tâches supplémentaires au détriment des missions principales**. La situation actuelle engendre une surcharge de travail (saisies multiples d'informations identiques, redondances dans la mise à jour, doublons, etc.). Il en résulte une perte d'efficacité.

Les saisies faites à plusieurs endroits, sans coordination ou avec un décalage dans le temps, peuvent conduire à des **versements faits à double ou à tort**. Ce risque est renforcé par les obstacles juridiques, comme la non obligation de communiquer des données erronées ou l'impossibilité de le faire⁹².

Une application inégale de la procédure LITAO avantage certains qui détiennent de bons relais et décourage d'autres (lourdeur des démarches). Cette difficulté **freine le développement d'échanges réguliers et systématiques** d'informations à des fins de contrôle et de traitement.

Des conséquences multiples pour les requérants

D'une façon générale, les services qui attribuent une prestation directe avec examen approfondi⁹³ ont des procédures lourdes pour l'utilisateur (formulaire et pièces justificatives). Le requérant obligé de mener plusieurs démarches simultanément et de produire des pièces fréquemment similaires est confronté à un **parcours du combattant**. Certaines personnes interrompent vraisemblablement leurs démarches voire n'en entreprennent pas.

Non seulement une population fragilisée ou marginalisée, mais aussi le citoyen ordinaire rencontrent des difficultés à faire valoir leurs droits auprès des services prestataires. La complexité des modalités se traduit par l'envoi de **dossiers incomplets**⁹⁴. Les services vont alors suspendre ou stopper le traitement du dossier⁹⁵. Cela **diffère d'autant le versement** d'une prestation. Dans le cas de l'allocation logement, celle-ci n'est pas versée à titre rétroactif : elle est donc perdue pour l'utilisateur.

Parfois, le retard pris par la constitution du dossier ou la lenteur du traitement peut **mettre le requérant dans une situation délicate** et même difficile. Le requérant devra parfois avancer lui-même des sommes d'argent ou demander temporairement l'aide de l'Hospice général, ce qui peut être vécu comme stigmatisant.

Pour l'utilisateur indelicat, il est possible de **profiter du « système »**. Les carences et lenteurs de certains circuits d'informations permettent à des personnes de toucher des prestations

⁹¹ Loi sur les informations traitées automatiquement par ordinateur.

⁹² Absence de clause permettant de lever le secret de fonction ou le secret fiscal, absence d'obligation de communiquer des informations erronées.

⁹³ OCPA, RMCAS, HG-CASS, OCL 1 et SAJ.

⁹⁴ Huit services sur quinze déplorent la remise de dossiers incomplets dans un nombre élevé de cas (98 % à l'OCPA, 75 % au SCARPA et au SAJ pour les procédures civiles).

⁹⁵ A l'OCL quand une pièce manque et ne peut être rapidement produite, c'est tout le dossier qui est retourné.

auxquelles elles n'ont pas droit. Il existe un potentiel de fraude notamment autour du domicile que les services ne découvrent pas toujours ou ne peuvent pas se communiquer.

6.2 Les modifications en cours ou envisagées

Certains services analysés ont de faibles besoins en matière d'information. D'autres, en revanche, sont au centre d'un véritable réseau d'échanges existants ou potentiels. Pour quelques uns, ce réseau de communication fonctionne relativement bien pour un ou plusieurs échanges. Cependant, plusieurs améliorations pourraient être envisagées tant pour le fonctionnement de l'ensemble des services que pour faciliter l'accès des usagers aux prestations. L'annexe 8.4 présente plus en détail certains projets genevois.

Des formulaires plus compréhensibles pour le public

Un mandat a été donné à la Haute école de gestion afin de revoir les formulaires existants et proposer des améliorations.

Le revenu déterminant unique et service du revenu

Les modes de calcul du revenu déterminant varient d'un service à l'autre. La définition d'un revenu déterminant unique simplifierait ces calculs. Il permettrait également de refléter la véritable capacité financière des personnes sollicitant des prestations sociales.

Un groupe de travail interdépartemental a été mandaté en 2001 pour définir un tel revenu, procéder aux calculs et simulations, et proposer un projet de loi. Ce groupe a franchi la première étape, tout en relevant l'impossibilité d'harmoniser la définition du groupe familial et de prendre en compte l'OCPA dans la démarche⁹⁶. Ce groupe a plusieurs mois de retard sur son programme initial.

Création d'un numéro d'identification unique des personnes

Un numéro unique, univoque et stable dans le temps, valable pour l'ensemble de l'administration, faciliterait les échanges entre les services. Sur mandat du Conseil d'Etat, le comité directeur du SIPG⁹⁷ a travaillé sur la définition d'un numéro d'identification personnelle (NIP).

Le projet achevé en 1996 préconise qu'un NIP soit utilisé dans toutes les communications entre les services. Il est conçu sous la forme d'un système de communication entre ceux-ci rendant impossible l'agrégation de l'ensemble des données sur une personne ou un groupe. Il s'accompagne d'une rationalisation dans la gestion des dossiers, puisque les services restent maîtres des bases de données relatives à leurs prestations et peuvent se procurer auprès des autres, de façon automatique, les données « externes » dont ils ont besoin.

Ce projet est ajourné à l'automne 2000 par le Conseil d'Etat, malgré le préavis positif des instances chargées de la protection des données. Le Conseil d'Etat s'interroge notamment sur les garanties de sécurité d'un tel système et sur son opportunité pour la réforme de l'Etat.

Aujourd'hui, l'AFC est en train de définir à l'interne un numéro unique à son service afin de pouvoir identifier les contribuables quel que soit le type d'impôt⁹⁸. Ce NIP fiscal sera

⁹⁶ L'OCPA précise que depuis il est apparu possible de prendre en compte les prestations complémentaires cantonales et d'assistance.

⁹⁷ Système d'information des personnes à Genève.

⁹⁸ Il existe aujourd'hui une numérotation pour chaque type d'impôt.

peut-être appliqué par la force des choses aux communications entre l'AFC et les autres services de l'administration.

Travaux concernant la normalisation de la donnée « NOM »

En 1997, dans la perspective de la mise en place du système SIPG précité, son comité directeur a procédé aux travaux préparatoires en vue d'adopter une systématique transversale à l'administration. La manière de saisir les noms, les choix à opérer pour les noms composés ou étrangers, etc. ont ainsi été examinés et des propositions formulées.

Le futur réseau de santé genevois (IRIS)

Il s'agit d'un système de réseau en étoile, sans données centralisées. Chaque membre du réseau (médecin, HUG, etc.) reste maître de ses données concernant un patient. Celui-ci dispose d'une clé (carte magnétique) qu'il remet au médecin de son choix. Le médecin n'a accès qu'aux données pertinentes pour sa spécialité.

Informatique de réseau développée de façon cohérente

Parmi les services dépendants du DASS, une systématique est en train de se mettre en place pour l'acquisition et l'installation de supports informatiques compatibles. Ainsi, le même progiciel PROGRES est utilisé par la FSASD, l'HG-CASS, le RMCAS et bientôt l'OCPA. Les services de l'office de la jeunesse du DIP (dont le SCARPA) ont également choisi d'acquérir ce progiciel. Les possibilités à terme d'échanges d'information seront facilitées dans un cadre cependant encore à définir.

Protection des données et procédure d'autorisation selon la LITAO

Aujourd'hui, la révision de la LITAO est à nouveau à l'ordre du jour. Une version remaniée du projet de loi sur la protection des données, bloqué depuis 1996, est dans les mains d'un groupe de travail interdépartemental.

7. Recommandations

Des réformes sont partiellement en route dans certains départements. Il paraît cependant nécessaire de rénover le système d'attribution des prestations sociales dans une perspective globale. Aussi la CEPP préconise-t-elle une réforme importante des modalités administratives pour permettre une collaboration et une communication optimales entre les services (recommandations 1, 2, 3 et 4). Consciente des contraintes de l'administration et du temps nécessaire à une réforme de cette envergure, la CEPP formule une recommandation destinée à améliorer à court terme le cadre légal et le contexte actuels, dans l'attente des changements de fond (recommandation 5).

L'ensemble de ces changements doivent bien sûr se faire dans le respect de la protection des données. Le souci de gestion des services ne peut pas passer avant la protection de la sphère privée des administrés. Les droits d'accès au contenu des dossiers doivent être précisés dans un cadre légal adapté. Mais il faut cesser de faire de la protection des données un but en soi et la remettre au service de l'administré.

Recommandation 1

Mettre en réseau les informations, avec obligation de mise à jour des données spécifiques aux services

La CEPP préconise une réforme de fond visant à mettre en réseau les informations nécessaires à l'attribution de prestations sociales. Plusieurs approches sont envisageables. Elles vont de la création d'un dossier social unique accessible à l'ensemble des services prestataires, option choisie par le Tessin (annexe 8.6), à l'échange organisé des informations qui continuent à être collectées et conservées par chacun des services, choix de la Belgique (annexe 8.6) et du projet genevois sur le dossier médical IRIS (annexe 8.4).

Si c'est le choix de l'échange d'informations systématisé qui est retenu, le changement peut se faire selon des axes indépendants :

- Améliorer et systématiser la communication d'informations entre l'administration fiscale cantonale (AFC) et les services fournisseurs de prestations sociales autorisés.
- Finaliser et améliorer les possibilités de communication automatique ou systématique entre le service du RMCAS, l'OCPA, les unités d'aide sociale dans les CASS (HG-CASS), le service de l'assurance maladie (SAM) et l'office cantonal du logement (OCL).
- Mettre à disposition des autres services prestataires les informations des prestations fournies par l'OCPA, le RMCAS et l'HG-CASS, puisque la plupart en ont besoin.

Quel que soit le type d'approche, une réforme de cette ampleur implique de rendre chaque service, qu'il soit prestataire ou de référence, seul garant des informations qui lui sont spécifiques et seul responsable des mises à jour et corrections. A titre d'exemple, l'orthographe du nom et la date de naissance enregistrés par l'office cantonal de la population (OCP) feraient foi et c'est lui seul qui pourrait apporter des corrections à ces données. Cette approche implique de donner aux services les moyens de vérifier la fiabilité

des informations dont ils sont responsables (notamment obligation de transmettre les informations divergentes au service concerné).

Recommandation 2

Utiliser un identificateur unique par personne

Pour une communication efficace, les services de l'administration doivent impérativement utiliser un identificateur commun et valable pour tous. Ceci n'implique pas de renoncer aux pratiques internes (numérotations) nécessaires aux services. Cet identificateur, univoque et stable dans le temps, permettra d'identifier rapidement le dossier pour lequel une demande d'information est faite. Il facilitera aussi le contrôle des prestations attribuées.

Un certain nombre de garde-fous doivent être associés à cette mesure :

- afin de garantir la protection des données, la référence commune ne doit donner accès au contenu des dossiers que quand des droits d'accès ont été clairement spécifiés et accordés ;
- la mesure est généralisée à toute la population à l'exception de catégories comme celle des enfants clandestins scolarisés.

Recommandation 3

Unifier le calcul du revenu déterminant

Un mode de calcul unique du revenu déterminant permettrait d'harmoniser la récolte d'informations et faciliterait la tâche des services. C'est au travers de barèmes spécifiques que les prestations peuvent continuer à tenir compte des besoins particuliers auxquels répondent les réglementations. La CEPP recommande donc au Conseil d'Etat d'aboutir au plus vite à un système unique de calcul du revenu déterminant et d'édicter les modifications légales que cette réforme entraînera.

Recommandation 4

Centraliser l'enregistrement des paiements

En matière d'aide sociale, la CEPP estime que l'Etat doit avoir une vision globale. Elle préconise donc un enregistrement centralisé des prestations faisant l'objet d'un paiement direct. Cela permettrait de constater immédiatement l'intervention de différents services et, le cas échéant, de coordonner leur action. On éviterait notamment des versements à double et des remboursements difficiles à réaliser par la suite pour les bénéficiaires à faibles revenus. Il en résulterait un gain de temps et d'argent (ex. situations d'avances non récupérées).

Cette recommandation diffère du projet de comptabilité financière intégrée de l'Etat, dont la caisse unique centralisera tous les paiements de l'administration centrale, y compris les

paiements de subventions individuelles (aide sociale)⁹⁹. En effet, ce projet applique le principe d'une stricte étanchéité des informations entre les services.

Recommandation 5

Favoriser le décloisonnement par des procédures inter-services et par l'adaptation du cadre légal existant

En attendant la réalisation de ces réformes de fond, la CEPP propose trois mesures pour améliorer rapidement l'échange d'informations entre les services.

a) Elaborer des procédures inter-services en fonction des besoins

Nombre de difficultés de communication pourraient être résolues si les services concernés se mettaient d'accord sur une procédure. L'annexe 8.5 recense les propositions émises au cours des entretiens. Certaines sont utilisables d'emblée, d'autres peuvent servir de point de départ pour réfléchir à une solution.

La CEPP recommande donc au Conseil d'Etat d'exiger des services concernés qu'ils élaborent des procédures pour faciliter l'échange d'information et la communication, en fonction des obstacles rencontrés soit bilatéralement soit multilatéralement.

b) Utiliser le cadre légal actuel et créer les adaptations nécessaires

L'entraide administrative est un moyen de lever le secret de fonction entre les services quand leur mission le justifie. Cette possibilité est sous-utilisée aujourd'hui.

La CEPP recommande que les procédures de communication entre services soient développées selon ces possibilités et que le Conseil d'Etat veille à une compréhension uniforme au sein de l'administration des dispositions légales réglant l'accès et l'échange d'informations.

Certains services qui ont besoin d'informations fiscales ne figurent pas parmi ceux auxquels l'administration fiscale cantonale est autorisée à communiquer des renseignements. D'autres ne bénéficient pas dans leur base légale de disposition d'entraide administrative. Pour les quelques cas où une base légale manque, la CEPP demande au Conseil d'Etat de proposer les modifications nécessaires, afin d'harmoniser les conditions d'échanges d'information pour tous les services prestataires.

Par ailleurs, la CEPP demande au Conseil d'Etat d'examiner les cas où l'obligation de renseigner les services concernés, en cas de découverte de fraude ou d'information erronée, s'impose en tant que mesure de contrôle.

c) Protéger les données tout en permettant aux services d'être efficaces

La CEPP invite le Conseil d'Etat à veiller à ce que la LITAO soit adaptée afin de favoriser la communication des informations indispensables aux services pour un accomplissement efficace de leur mission, tout en assurant les garde-fous nécessaires à la protection des données personnelles. La procédure d'autorisation en vertu de la LITAO doit également être optimisée, notamment en termes de rapidité de traitement des demandes.

⁹⁹ Les paiements via des établissements de droit public (désignés comme des unités « décentralisées »), tels que l'Hospice général, ne sont pas concernés.

8. Annexes

8.1 Liste des personnes interrogées

En 2000

1. Marie Da Roxa, secrétaire générale, DASS
2. Christophe Friedrich, secrétaire adjoint chargée de la protection des données, DJPT (par téléphone)
3. Daniel Hermann, secrétariat commission de contrôle de l'informatique de l'Etat (par téléphone)
4. Lino Ramelli, directeur du contrôle fiscal (par téléphone)
5. Bérangère Rosset, secrétaire adjointe au DIP, membre de la commission du guichet universel (par téléphone)
6. Hervé Vaucher, responsable du service des enquêtes Hospice général
7. Norbert Donzé, directeur des ressources humaines, Hospice général
8. Jacques Vernet, ancien conseiller d'Etat, président commission de contrôle de l'informatique de l'Etat
9. Nathalie Vimic, responsable du service de l'assistance juridique
10. Rita Oberson Jorquera, préposée au service de l'assistance juridique

En 2001

1. Rémi Jequier, anc. secrétaire général du DF
2. Michel Ochsner, office des poursuites Arve-Lac
3. Jaques Vernet, anc. conseiller d'Etat, président commission de contrôle de l'informatique (2ème entretien)
4. Pascale Erbeia, membre du conseil de l'HG, présidente de la commission d'éthique "dossier nique informatisé" (CASS)
5. Christine Brennenstuhl, directrice de l'action sociale, Hospice général
6. Jean-Philippe Walter, préposé fédéral à la protection des données
7. Charles-Eric Muller, ancien directeur de la division des systèmes d'information et de gestion du DIP
8. Frédérique Perler, Centre social protestant
9. Elisa Escobar, Caritas
10. Barbara Troilo, Caritas
11. Jean-François Robin, Pro Senectute
12. Mireille Lagier, Bureau universitaire d'information sociale, Université de Genève
13. Karine Bellinazzo Spahni, directrice, Office cantonal du logement

En 2002

Entretiens avec les services prestataires :

1. Ninette Amos, assistante sociale, CASS-Servette
2. Jocelyne Haller, assistante sociale, CASS-Avanchets
3. Odile Fioux, CASS-Plainpalais
4. Viviane Kaiser, CASS-Carouge, (par téléphone)
5. Edouard Kiper, chef de projet informatique (DUI), HG
6. José Torres, collaborateur administratif, unité administrative et de gestion, HG
7. Sylvia Bono, directrice, OCPA (face à face et par téléphone)
8. Francine Amos, juriste, responsable des prestations, OCPA
9. Marinella de Nardin Lugand, responsable juridique, OCPA
10. Thierry Gex, responsable du contrôle interne, OCPA

11. Luc Dobler, responsable de la logistique et de l'infrastructure, OCPA
12. Thérèse Laverrière, directrice, Service de l'assurance-maladie (face à face et par téléphone)
13. Jean-Claude Risse, directeur, CCGC (face à face et par téléphone)
14. Annie Decouverte, responsable du service des allocations familiales - CAFNA (par téléphone)
15. Albert-Luc Haering, secrétaire général, Hospice général
16. Jean-Marie Créchard, chef de service, RMCAS (jusqu'au 30.04.2002)
17. Michel Nicolet, chef de service, RMCAS (face à face et par téléphone)
18. Michel Mansey, directeur général, FSASD
19. Peter Mosimann, secrétaire général, FSASD (face à face et par téléphone)
20. Denis Kaufmann, directeur, SAEA(face à face et par téléphone)
21. Flor de Maria Lora Pinas von Arx, secrétaire de direction, SAEA
22. Marino Lambiase, assistant de direction, SCARPA (face à face et par téléphone)
23. Bernard Ciucchi, directeur, clinique dentaire de la jeunesse
24. Huong Do Duc, administrateur, clinique dentaire de la jeunesse
25. Caroline Ophir, secrétaire, clinique dentaire de la jeunesse
26. Primož Nerima, administrateur, école de médecine dentaire (face à face et par téléphone)
27. Michel Marti, directeur, service des loisirs
28. Christiane Vergnaud, responsable de la comptabilité, service des loisirs
29. Philippe Lentillon, responsable du secteur centres de vacances, service des loisirs
30. Karine Bellinazo Spahni, directrice, office cantonal du logement (face à face et par téléphone)
31. Marie-Christine Dulon, directrice adjointe, office cantonal du logement
32. Mme Nathalie Vimic, responsable, service de l'assistance juridique (face à face et par téléphone)
33. Rita Oberson, préposée, service de l'assistance juridique
34. Bernadette Herrmann, cheffe de section Mesures cantonales, OCE (face à face et par téléphone)
35. Marc Piguet, directeur, Service des enquêtes HG

Entretiens avec les services de référence :

1. Serge Cornut, directeur de la taxation des personnes physique, AFC (face à face et par téléphone)
2. Lino Ramelli, directeur du contrôle fiscal, AFC
3. Anne-Marie Badel, contrôle fiscal, AFC
4. Bruno Davit, contrôle fiscal, AFC
5. Yves Bodmer, chef du service des rôles, AFC (par téléphone)
6. Paul Olivier Vallotton, directeur, OCP
7. Claude Albrecht, directeur adjoint, OCP
8. Ann-Katrine Mouthon, service du traitement de l'information, OCP
9. Paul-Henri Herrmann, service des enquêtes, OCP
10. Jean-Félix Christin, comptabilité, OCP
11. Félix Goetz, ancien directeur de l'OCP

Autres entretiens :

1. Gérard Gobet, directeur général, Fondation IRIS
2. Michel Prével, directeur de la division des systèmes d'information et de gestion du DIP (par téléphone)
3. Daniel Hermann, secrétariat commission de contrôle de l'informatique de l'Etat
4. Michel Mognetti, OCP (par téléphone)
5. Christophe Friedrich, secrétaire adjoint chargée de la protection des données, DJPT
6. Moreno Sella, directeur général comptabilité financière intégrée, DF (par téléphone)

8.2 Bibliographie

ASPAS / SBS (1999), Code de déontologie de l'association suisse des professionnels de l'action sociale, Berne.

CEPP (2000), Subsidés en matière d'assurance-maladie. Evaluation de la politique cantonale.

CEPP (2001), Evaluation de la communication entre les services dans le cadre de l'attribution des prestations sociales: étude de faisabilité. Genève: Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Evaluanda (2002), Communication entre services attribuant des prestations sociales: les cas de la Belgique et du canton du Tessin. Mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Genève.

Inspection cantonale des finances (1999), Office cantonal des personnes âgées. Audit informatique, Rapport n° 99-31.

Inspection cantonale des finances (2001), Office cantonal des personnes âgées. Audit informatique, Rapport n° 01-11.

Jéquier, R., Nicolet, A. (1997), Inventaire des barèmes d'aide individuelle, Hospice général, Service d'études et statistiques.

Lurin, J., Soussi, A. (1998), La littératie à Genève. Enquête sur les compétences des adultes dans la vie quotidienne, SRED, cahier 2.

Secrétariat du Grand Conseil, Rapport de la Commission judiciaire chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD), 18 septembre 2001.

Secrétariat du Grand Conseil, Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat accordant une subvention d'investissement de 7'532'000 F pour étudier la réalisation du réseau communautaire d'informatique médicale du canton de Genève, 26 avril 2002.

Secrétariat du Grand Conseil, Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 950 000 F pour la mise en place du système d'information du département de l'action sociale et de la santé (DASS), 19 août 2002.

Secrétariat du Grand Conseil, Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 1 270 000 F pour la refonte du système d'information du service de protection de la jeunesse, 27 août 2002.

Secrétariat du Grand Conseil, Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 1 050 000 F pour l'informatisation du service du médecin cantonal, 27 août 2002.

Tanquerel, T., Le secret de fonction, in *L'administration transparente*, à paraître, Bâle/Francfort 2002.

Documents internes à l'administration genevoise et rapports non diffusés

Cap Gemini, Constitution d'un dictionnaire des personnes physiques et d'une charte associée. Commentaire et orientations SIPG, 14 septembre 1995.

CCIE, Réflexions de la commission de contrôle de l'informatique de l'Etat après un quart de siècle de pratique, 20 février 2002.

Comité directeur SIPG, Rapport du groupe chargé d'étudier la normalisation de la donnée " nom ", septembre 1997.

Groupe de travail "Revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales", Rapport sur le premier mandat (rapport intermédiaire du 10 avril 2002), Genève.

Hospice général (1989), Mémento SAS, Guide.

8.3 Démarche méthodologique détaillée (entretiens et formulaires)

Entretiens

Les entretiens se sont déroulés soit en face-à-face, soit en groupe. Pour les entretiens réalisés dans l'administration cantonale, la levée du secret de fonction a été accordée par les responsables des départements concernés. Ainsi, 20 entretiens ont été réalisés pendant la période de mars 2000 à mai 2001, puis 22 entretiens pendant les mois d'avril et mai 2002. Au total, cela représente 42 entretiens et 67 participants, auxquels s'ajoutent des contacts avec différents interlocuteurs, dont les apports sont venus compléter les informations obtenues (cf. annexe 8.1).

Les questionnaires de la deuxième série d'entretiens comportaient une quarantaine de questions semi-ouvertes¹⁰⁰, pour une durée moyenne d'entretien de deux heures. Ils ont été appliqués à l'occasion de 16 entretiens concernant 15 services prestataires. A la fin de l'entretien, un questionnaire complémentaire a été remis aux participants, afin d'être complété et renvoyé. Du fait de sa particularité, le service des enquêtes de l'Hospice général a bénéficié d'un entretien ad hoc. Les entretiens avec les services de référence ont fait l'objet de questions adaptées à leur contexte.

Tous les entretiens réalisés ont fait l'objet d'un compte-rendu dactylographié qui a été envoyé aux participants. Ils ont ainsi pu vérifier et corriger le cas échéant leurs déclarations. Une grille de dépouillement a été ensuite appliquée aux comptes-rendus afin de faire ressortir les éléments relatifs aux critères retenus pour les questions de l'évaluation. Ceci a permis de recouper des informations et mettre en évidence des fréquences de résultats. Des exemples relatés par les services ont permis de donner une dimension qualitative aux résultats obtenus.

Analyse des formulaires

Il était prévu dans l'étude de faisabilité d'apprécier dans quelle mesure les informations demandées aux requérants se recourent entre services, sont pertinentes pour l'octroi de la prestation et sont sensibles sur le plan de la protection des données. Par manque de temps, la question du recouplement et de la pertinence n'a pas été abordée. Celle du caractère sensible des informations est développée dans le chapitre 4 où sont traités les aspects juridiques relatifs au secret de fonction, au secret fiscal et à la protection des données.

L'examen de la conception des formulaires a été écarté du fait de l'absence des vérifications de pertinence et qu'un mandat d'analyser des formulaires administratifs (services sociaux, services des automobiles, etc.), en vue de les rendre plus accessibles, ait été confié à la Haute école de gestion.

Pour l'analyse des données réclamées aux requérants, une systématique a été adoptée afin de regrouper des données de même nature, mais réclamées à des niveaux de détail et en nombre d'exemplaires très variables selon les formulaires (ex. le formulaire de l'OCPA nécessite de lire et remplir jusqu'à 187 champs pour un couple avec un enfant, alors que celui de la clinique dentaire de la jeunesse n'en requiert que 44).

Les renseignements à fournir ont été regroupés en 11 catégories :

- identification : du requérant, de son conjoint, de sa famille = 3 catégories
- situation par rapport à un emploi : profession, employeur, chômage = 3 catégories

¹⁰⁰ Le questionnaire est à disposition sur demande au secrétariat de la CEPP.

- ressources : revenu brut, fortune, autres ressources, autres prestations sociales = 4 catégories
- dépenses = 1 catégorie.

Une systématique similaire a été adoptée pour la liste des documents à joindre aux formulaires pour lesquels 12 catégories ont été déterminées :

- identité
- permis de séjour
- jugement
- ressources
- actes de propriété
- dépenses : assurance maladie, loyer, pension = 3 catégories
- avis de taxation
- certificat de salaire
- décision de rente
- justificatif de revenu sur fortune.

La signature d'une procuration déliant les autres services et organismes, tels que les banques, a également été relevée.

Etant donné la diversité des situations appréciées au cas par cas par les services, aucun choix (exclusif) n'a été fait concernant les catégories à remplir et les pièces à joindre. Toutes les possibilités ont été comptabilisées, tout en sachant qu'il s'agit de situations théoriques. Ceci permet cependant de dégager certaines tendances.

Les services disposent parfois de plusieurs formulaires. En général, le formulaire le plus représentatif pour notre étude a été retenu (ex. celui destiné aux salariés). Pour le service de l'assistance juridique, deux formulaires ont été analysés : celui pour les procédures civiles (SAJ-a) et celui pour les procédures pénales (SAJ-b). De même, pour le service d'allocations d'études et d'apprentissage (SAEA), deux types de formulaires caractéristiques ont été pris en considération : ceux du type "allocation d'études" (SAEA-a) et ceux du type "allocation d'encouragement à la formation" (SAEA-b). Dix-sept formulaires pour quinze services ont ainsi été examinés.

Les bases légales régissant les activités du SAEA prévoient une procédure simplifiée pour l'obtention des renseignements financiers dans l'examen de certains dossiers. La procédure dite « automatique » permet que l'intéressé n'ait qu'un formulaire à remplir, car le service obtient les renseignements, nécessaires pour établir le revenu déterminant le droit à la prestation, de l'administration fiscale cantonale via le numéro de contribuable. Les situations d'allocation automatique, prévues à l'article 38 alinéas 1 et 2 de la loi sur l'encouragement aux études¹⁰¹ et à l'article 97 de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens¹⁰², concernent environ deux tiers des dossiers traités par le SAEA. Pour le dernier tiers, c'est une procédure comprenant l'exigence des justificatifs qui est appliquée. Dans la présente analyse, nous avons retenu la procédure dite « automatique » qui se caractérise par l'absence justificatifs demandés au requérant.

¹⁰¹ RS/Ge C 1 20.

¹⁰² RS/Ge C 2 05.

8.4 Les projets genevois : Revenu déterminant unique et service du revenu - Création d'un numéro d'identification unique - Normalisation de l'enregistrement du nom - Le futur réseau de santé genevois (IRIS et RCIM)

Revenu déterminant unique et service du revenu

Le Conseil d'Etat a mandaté en 2001 un groupe de travail interdépartemental pour définir un seul revenu qui détermine le droit aux prestations sociales cantonales. Cette mesure devrait permettre de refléter la véritable capacité économique des ayants droit et être également utilisable par l'administration fiscale. Les barèmes devront être cependant être modifiés en fonction des groupes de population visés.

Dans son rapport intermédiaire du 10 avril 2002, le groupe mettait déjà en avant les difficultés suivantes¹⁰³ :

- compte tenu de la diversité des régimes, l'impossibilité d'harmoniser la définition du groupe familial ;
- l'impossibilité de prendre en compte l'OCPA dans le nouveau système¹⁰⁴.

Dans la perspective de centraliser les différentes opérations, le groupe de travail précité envisage la création d'un service qui effectuerait les calculs pour les autres services. Parmi les avantages d'un revenu déterminant, les personnes interrogées relèvent la simplification du travail des services et, par conséquent, un raccourcissement du délai d'attribution de la prestation.

Précisons encore que le groupe de travail interdépartemental chargé de définir un seul revenu déterminant a plusieurs mois de retard sur son planning initial. Ainsi, la troisième et dernière étape des travaux consistait à proposer au Conseil d'Etat un projet de loi pour le 31 décembre 2001. Or le groupe n'en est qu'à sa deuxième étape qui a démarré le 30 avril 2002, soit avec déjà sept mois de retard.

Création d'un numéro d'identification unique (NIP)

Chaque service est confronté au problème d'identification de ses dossiers, quelle que soit la façon de constituer les dossiers (groupe familial, individuel). Ainsi, chacun à l'interne a créé son propre numéro, différent d'un service à l'autre. Le service de l'assurance maladie travaille avec sept numéros qui lui parviennent des différents services avec lesquels il est en contact. Aussi, certains seraient favorablement intéressés par la création d'un numéro unique dans l'administration genevoise.

L'administration fiscale cantonale donne un exemple avec la démarche en cours visant à pallier les inconvénients hérités de l'organisation actuelle, selon laquelle chaque type d'impôt est assorti d'un numéro d'identification spécifique. Dans la perspective d'avoir une vision d'ensemble et un meilleur contrôle, l'AFC va attribuer un numéro unique, à vie,

¹⁰³ Groupe de travail "Revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales", Rapport sur le premier mandat (rapport intermédiaire du 10 avril 2002), p. 12.

¹⁰⁴ Depuis, l'OCPA précise que les prestations complémentaires cantonales et les prestations d'assistance pourront être prises en compte.

aux contribuables adultes et à leurs enfants. Dès 2003, ce numéro sera introduit dans les bulletins de versement du recouvrement, en plus de l'actuel numéro de contribuable. Le souhait à terme est de n'avoir plus qu'un seul numéro.

L'AFC est en contact parfois de façon automatisée (échanges de fichiers sur bandes magnétiques, disquettes, messagerie) ou de grande envergure (listings) avec plusieurs services fournisseurs de prestations sociales, taxables ou non, entrant dans l'élaboration de la déclaration fiscale. De plus, deux services ont aujourd'hui un accès direct à la base de données IAO et une demande est en cours pour un troisième. Dès lors, la question se pose de communiquer ce numéro unique aux services concernés, afin d'éviter les doublons et de faciliter les contrôles.

Ces besoins relancent l'opportunité d'un débat sur un numéro unique commun à l'ensemble de l'administration. Pour mémoire, en 1994, sur mandat du Conseil d'Etat, un projet piloté par le comité directeur du SIPG¹⁰⁵, dans lequel siégeaient des représentants des différents départements, de la Ville de Genève et des communes, avait démarré avec pour objectif

“ de recenser et d'analyser, dans un premier rapport attendu avant la fin mars 1995, les conditions nécessaires à l'instauration d'un mode d'identification personnelle plus pratique que le patronyme, garantissant une stricte confidentialité des données personnelles et autorisant simultanément une exploitation économique du système d'information de l'Etat ”¹⁰⁶.

Dans une première étape, le comité SIPG a confié à la société Cap Gemini une analyse des fichiers de population existants au sein des différentes instances cantonales et communales. Les constats présentent des similitudes avec ceux relevés dans le présent rapport de la CEPP. Cap Gemini relève des redondances organisationnelles, notamment en ce qui concerne les métiers liés à l'aide sociale¹⁰⁷. Le rapport mentionne des redondances de gestion de l'information (données d'identification et adresses), au niveau de la saisie, ainsi que sur le plan technique puisque chaque service a développé sa propre base de données relatives aux personnes¹⁰⁸.

La solution envisagée réside alors dans un système permettant d'augmenter les possibilités de communication grâce à l'automatisation de la transmission de certaines informations. Il s'agit de répondre aux besoins d'efficacité des services, tout en respectant la protection de la sphère privée. Le comité directeur du SIPG a ainsi élaboré un concept de système d'information des personnes transversal, qui laisse à chaque département la responsabilité de ses propres données. En plus de leur numéro d'identification propre, nécessaire à leur travail, les services utilisent un numéro d'identification unique pour toutes les administrations genevoises (canton et communes). Ce numéro, non signifiant en lui-même, permet une identification stable dans le temps, malgré les changements que peuvent connaître les personnes (ex. état civil et nom de famille des femmes).

Un service externe aux autres administrations, la centrale d'attribution du NIP (CANIP), est chargée d'attribuer le numéro sur demande des services chez qui se présente

¹⁰⁵ Système d'information des personnes physiques à Genève.

¹⁰⁶ Rappel contenu en page 3 du “ Rapport sur l'introduction d'un numéro administratif genevois (NAG) et la création d'un fichier d'intérêt général (FIG) ” établi par le comité directeur du SIPG, version 5.1, août 1996.

¹⁰⁷ Cap Gemini, op. cit., p. 8.

¹⁰⁸ Idem, pp. 9 - 10.

l'administré la première fois¹⁰⁹. Ensuite, ce numéro est celui utilisé pour tout échange entre services de l'administration. Il permet par exemple de transmettre une donnée (tel un changement d'adresse) anonymement à tous les services qui en ont besoin et à ces services uniquement. Les services demeurent responsables des informations et bases de données relatives à leurs prestations. La communication entre les services est soumise comme aujourd'hui aux autorisations données par le Conseil d'Etat. L'échange de données ne concerne donc que celles dont les services ont absolument besoin pour remplir leur mission.

Ce système correspond à une solution technique plus lourde que celle d'un fichier central. En revanche, il est censé limiter les risques que des individus mal intentionnés (ex. hackers) puissent accéder à l'ensemble des informations concernant une ou plusieurs personnes. L'objectif est que personne ne puisse agréger l'ensemble des données. La sécurité de ce système repose sur le fait que seul un petit nombre de personnes, à savoir à la CANIP, détient la clé de correspondance entre les noms et les NIP. Le système prévoit de dissocier deux réseaux : celui externe à la communication entre les services via le NIP et celui interne de la CANIP (gestion de la population par rapport à son numéro). Aucune communication n'est possible entre ces deux réseaux, hormis via un numéro.

Ce projet de SIPG a reçu l'aval de la commission de contrôle de l'informatique de l'Etat (CCIE) et celui du secrétaire adjoint au DJPS chargé de la protection des données. Malgré cela, dans sa séance du 20 décembre 2000, le Conseil d'Etat a confirmé sa décision de retirer ce projet des investissements informatiques en se posant notamment les questions suivantes :

- avantages pour l'administration et pour les usagers ?
- coûts
- sécurité
- ce projet s'inscrit-il dans le projet de réforme de l'Etat ?¹¹⁰

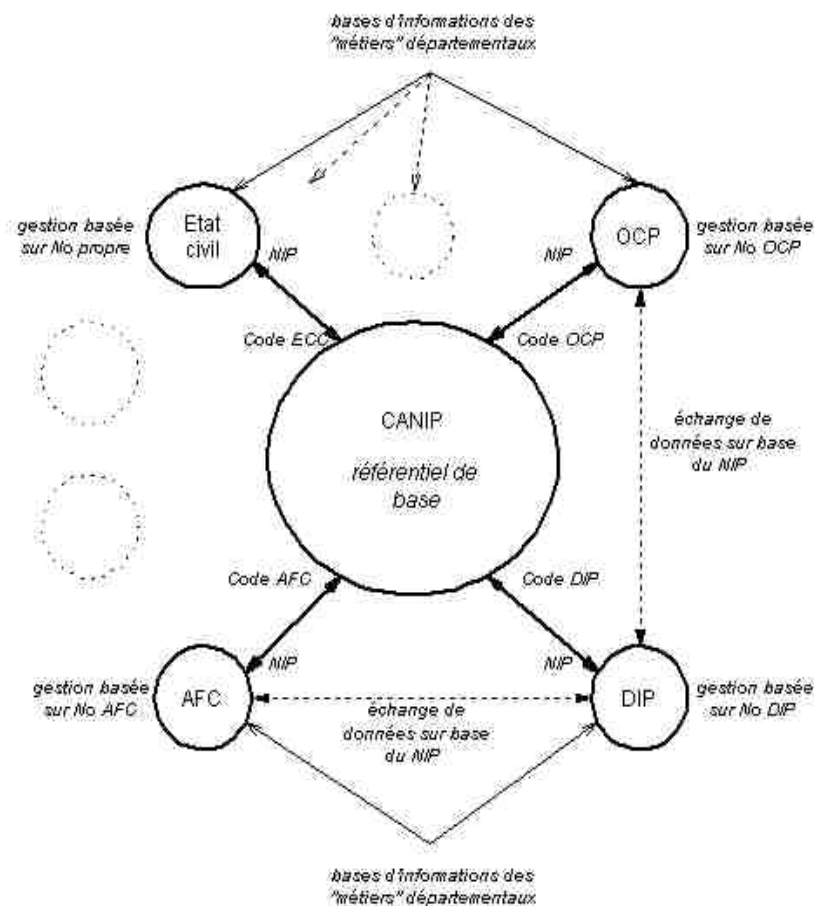
De nombreuses personnes qui ont suivi ce projet estiment que, même si la technique a évolué depuis, les concepts restent encore valables. L'évolution technique permet aujourd'hui de maîtriser et de retracer les demandes d'autorisation d'échange de données. Par conséquent, il semble possible avec un tel concept de répondre au besoin d'efficacité des services tout en protégeant l'intérêt des citoyens.

Le SIPG comporte de nombreuses similitude avec le système de la Banque Carrefour de Belgique (études de cas, annexe 8.6). Ce dernier a été mis en place il y a 10 ans pour gérer un vaste ensemble de données sociales à l'échelle d'un territoire national.

¹⁰⁹ Seules les personnes pour lesquelles les services font une demande reçoivent un NIP. Les clandestins sont donc exclus de cette communication.

¹¹⁰ Procès-verbal de la séance ordinaire du 20 décembre 2002, point 4 : objets reportés des séances précédentes.

Schéma de l'utilisation du NIP dans les échanges entre services, associé à une centrale d'attribution du NIP (CANIP)



Normalisation de l'enregistrement du nom

Des travaux ont été réalisés pour proposer une normalisation de la donnée " nom " ¹¹¹. Ces travaux ont été menés sous l'égide du comité directeur du SIPG dans la perspective de l'introduction du NIP. Ils reposent sur la base des pratiques, directives et documents existants dans les services et notamment à l'office cantonal de la population. Une systématique commune d'inscription des noms faciliterait les échanges entre services.

¹¹¹ Comité directeur SIPG, Rapport du groupe chargé d'étudier la normalisation de la donnée " nom ", septembre 1997.

Le futur réseau de santé genevois (IRIS et RCIM) : un exemple de structure informatique en réseau où des données sensibles doivent être connues par différents partenaires

A Genève, le secteur de la santé a également entrepris des projets de mise en réseau des services. Ainsi, la Fondation IRIS, créée en 2000 sous l'impulsion du conseiller d'Etat Guy-Olivier Segond, vise à mettre sur pied un réseau informatique permettant de créer un dossier unique par patient: le Réseau Communautaire d'Informatique Médicale (RCIM).

L'objectif du RCIM est double. Il veut permettre une meilleure prise en charge médicale, puisque l'information sur le patient peut être obtenue rapidement et directement à la source. Il veut aussi permettre de rationaliser les soins, notamment en évitant la multiplication des examens. Pour information, la région de Boston estime le coût des redondances (examens à double) et du gaspillage médical à 10 à 15 % des coûts de la santé. A Genève, une diminution d'un pourcent seulement du gaspillage représenterait une économie de 30 millions.

Une étape importante vient d'être franchie : le Grand Conseil a voté le 26 avril 2002 le crédit de 5,3 millions permettant l'étude détaillée pour la création d'un réseau communautaire d'informatique médicale¹¹². La réflexion menée par IRIS se fait en lien avec la société Hayek Engineering de Zurich. La mise sur pied du réseau est estimée à environ 60 millions de francs.

Par ailleurs, un avant-projet de loi sur l'informatisation des dossiers médicaux et sur la clé électronique a été mis en consultation par le Département de l'action sociale et de la santé ; le délai de réponse était fixé à fin février 2002.

Réseau en étoile sans données centralisées

La fondation IRIS a choisi de développer un dossier virtuel par le biais d'une structure en étoile, à l'instar de la Banque Carrefour en Belgique. Il n'y aura pas de banque de données centralisée et, à aucun endroit, il n'y aura un dossier médical complet stocké sur un patient. Chaque membre du réseau (médecins, HUG, cliniques, entre autres) conserve ses données sur chaque patient ; mais il peut voir le dossier d'un confrère, s'il possède la clé d'accès. Il peut seulement le consulter à l'écran, sans pouvoir le télécharger et donc centraliser les données.

La « clé » sous forme de carte magnétique est en possession du patient et du médecin qu'il a choisi pour être son médecin de confiance. Celui-ci est donc le seul qui peut avoir accès visuellement à l'ensemble du dossier. Le patient remet sa clé aux autres médecins durant les rendez-vous, mais ceux-ci ne la conservent pas. Tous les membres du réseau, même avec la clé du patient, n'ont pas accès à toutes les informations (l'urologue n'a pas besoin de tous les accès ; l'information pour l'assurance maladie transite comme aujourd'hui exclusivement entre le médecin-conseil de l'assurance et le médecin de confiance du patient ; etc.). Les accès et les restrictions doivent être déterminés par des groupes de travail à constituer.

¹¹² Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat accordant une subvention d'investissement de 7'532'000 F pour étudier la réalisation du réseau communautaire d'informatique médicale du canton de Genève, 26 avril 2002.

Données de référence : transmises par le patient

Le RCIM aura besoin d'informations possédées par des services de référence. Ces informations sont de trois types :

- Les données d'état civil, l'adresse. Dans l'état actuel de la réflexion, il est prévu que le patient transmettra lui-même ces données lors de l'ouverture du dossier médical et de la remise de la clé.
- Les données d'assurance maladie : catégorie de l'assuré pour l'assurance de base et informations sur les assurances complémentaires. Ceci implique que le service d'assurance maladie et les assurances fassent partie du réseau. D'ailleurs le réseau servira aussi à transmettre les factures du médecin à l'assurance.
- Certaines données sociales éventuellement (famille monoparentale, situation de chômage, etc.). Il n'est pas envisagé qu'elles figurent dans les dossiers médicaux, mais devraient pouvoir être obtenues par les médecins qui en auraient besoin (le généraliste, par exemple).

A propos de l'identité du patient, il est envisagé d'avoir la même fiche de base que les Hôpitaux universitaires genevois et il n'est pas prévu de contrôler les données fournies par le patient (saisie correcte du nom, nom prioritaire en cas de double nom, etc.). Le risque de noms hétérogènes qui mènent à des dossiers en doublons n'est donc pas éliminé.

A propos des données sociales, la question de la transmission d'information est sensible pour des raisons éthiques et de protection des données. La position actuelle est plutôt d'envisager deux réseaux distincts (social et santé), afin d'offrir plus de garanties de confidentialité. La réflexion n'est encore qu'à ses débuts sur ce thème.

Sur le principe, la Fondation IRIS est intéressée à une mise en réseau avec les bases de données de services de référence: « l'office cantonal de la population pourrait fournir les données d'identité et d'adresse à tout le réseau (...); le service d'assurance maladie pourrait fournir les indications d'assurance (les patients étant parfois peu sûrs de leurs informations) ».

Le modèle de communication entre acteurs du secteur de la santé choisi pour le RCIM est intéressant avec son système d'échanges d'informations sans création de dossier centralisé. Il pourrait éventuellement inspirer une réforme des modes de communication entre acteurs du secteur social. Par ailleurs, le RCIM a besoin d'informations de référence de la part des mêmes services que le secteur social (office cantonal de la population, service d'assurance maladie, entre autres). Une modification des échanges d'informations entre ces services de référence et les services assurant des prestations sociales pourrait donc intéresser le réseau créé par IRIS.

8.5 Les mesures proposées par les services

Confrontés quotidiennement à des difficultés de communication entre les services, les personnes rencontrées lors des entretiens qui ont eu lieu entre avril et mai 2002 ont proposé une série de mesures concrètes. On peut relever que la demande en connexions informatiques est importante. La CEPP n'a pas analysé ces propositions ni leur faisabilité, mais elle s'en fait l'écho dans cette annexe, afin de permettre aux parties concernées d'avoir un point de départ à leurs discussions¹¹³. Comme il est indiqué dans les recommandations, plusieurs de ces propositions constituent des mesures temporaires, permettant de pallier au plus pressé avant la mise en vigueur de réformes de fonds.

Relevons au passage que plusieurs services ont évoqué des réformes générales de trois ordres : création d'un dossier unique pour l'ensemble des prestations sociales (2 services) ou mise en réseau des données sans centralisation à l'instar du projet IRIS (1 service) ou encore un seul système avec les données de base (nom, prénom, adresse, profession) accessible à tous les services et des sous-systèmes pour les autres données, accessibles de façon sélective (1 service); définition d'un même calcul du revenu déterminant pour toutes les prestations, y compris pour l'Office des poursuites et faillites/service du revenu déterminant faisant les calculs pour les autres (3 services) ; utilisation d'un « identificateur commun » ou numéro unique utilisé par toute l'administration (2 services). A propos du revenu déterminant unique, il est mentionné qu'il doit être basé sur la situation financière actuelle de l'intéressé ; lorsqu'un requérant est en-dessous d'un seuil défini, il permettrait alors de délivrer une attestation autorisant l'attribution de prestations sociales avec très peu d'investigations complémentaires.

Un souci est évoqué par plusieurs services qui relèvent que le respect à la lettre de la LITAO conduit à des impasses. « La protection des données, impérative en soi, ne doit pas devenir le réduit derrière lequel les services se retranchent », souligne un interlocuteur pour qui l'utilisateur doit pouvoir faire appel aux services privés et publics de manière simple et efficace. La mise à disposition entre services de données – dont certaines sont dites sensibles - est indispensable pour rendre un meilleur service à l'administré. Plusieurs services souhaitent que la LITAO soit pensée au service de l'administré et que l'échange d'informations nécessaire à l'attribution d'une prestation sociale soit facilité par la LITAO, plutôt qu'entravé.

Connexions informatiques

- Le RMCAS souhaite un accès à la base de données de l'AFC (IAO), à celle de l'OCE (PLASTA) et de l'OCL (concernant l'allocation logement).
- L'OCE-MC souhaite une base de données commune avec le RMCAS, l'HG et l'OCAI.

¹¹³ Seules les mesures en lien direct avec le sujet de l'évaluation ont été relevées ici. Il existe cependant d'autres domaines d'application (ex. communication entre les Hôpitaux universitaires de Genève et la FSASD) qui mériteraient des actions pour améliorer la communication inter-services.

- Le service des enquêtes de l’HG aurait besoin d’une connexion informatique à l’AFC, d’une amélioration de celles avec le SAN et l’OCP, d’une connexion informatique avec les OPF, enfin un accès informatique aux données de police.
- Le SCARPA souhaite une connexion informatique aux OFP (1700 dossiers de contentieux), ainsi qu’à l’AFC. Celle-ci vient de lui être refusée.
- Le SAEA réclame une liaison informatique avec l’AFC.
- Un service estime qu’une base commune de données entre le RMCAS, l’HG-CASS, l’OCAI et l’office cantonal de l’emploi serait utile pour détecter les abus.
- La CDJ souhaite un partage de données avec l’OCPA, l’HG, l’OCP et l’AFC.
- Si le SAM avait un accès à la base de données de l’AFC (taxation), il pourrait être plus efficace dans les cas de mutation (ex. divorce) ou de contentieux. Il souhaite que la FSASD puisse accéder à sa base de données.
- La FSASD aimerait avoir un accès informatique aux fichiers de l’OCPA, pour identifier systématiquement parmi ses clients ceux qui sont bénéficiaires OCPA (facturation différente). De même, un accès direct aux informations du SAM lui permettrait de connaître immédiatement le type de subsides et déterminer le taux horaire à facturer au client.
- Un service souligne que lorsqu’un accès à une base de données est accordé, il faut prévoir de former le personnel à cette utilisation.

Procédures et pratiques

- Utiliser un formulaire uniformisé entre les différents services (notamment pour la partie d’informations communes).
- Un seul service fait foi/est garant des données de base auxquelles tous les autres se réfèrent (nom, prénom, date de naissance), afin d’empêcher la création de doublons.
- Lorsqu’un requérant dépose son dossier, les services sont tenus de lui remettre un accusé de réception qui énumère les documents fournis. Cet accusé de réception est important, lorsque des pièces manquantes sont réclamées.
- Les services qui renvoient un dossier parce qu’il est incomplet sont tenus de préciser quelle est la pièce manquante. Tous les services affirment le faire, mais des assistants sociaux disent avoir eu affaire à des dossiers clos parce qu’incomplets, sans que soit mentionné la pièce manquante. Dans ces cas, beaucoup de temps a été perdu, disent-ils, d’abord pour identifier la pièce manquante, puis pour relancer le dossier.
- Faire une information ciblée, par exemple dans un document joint à la déclaration fiscale, sur la « liste des documents à conserver ». But : aider les administrés à conserver les pièces importantes qu’ils peuvent être amenés à produire (sur le modèle d’une information fournie par le consulat français à ses ressortissants).
- Instaurer la gratuité systématique des informations fournies entre services. Les OPF font par exemple payer les attestations qu’ils délivrent au service des enquêtes de l’HG ; celui-ci en a besoin pour chaque dossier qu’il ouvre et a déboursé 12 805 francs en 2001.

- Etre informé automatiquement des changements d'adresse.
- Chaque service désigne une ou plusieurs personnes de référence pour répondre aux questions des autres services. Exemples : à l'OCPA, telle personne renseigne pour les dossiers de A à F, etc. A l'AFC, une personne est désignée pour répondre aux services non connectés et livre les données auxquelles le service a droit. Le SdL notamment aimerait avoir au moins un contact avec une personne de référence à l'AFC qui lui transmettrait l'information nécessaire.
- Disposer d'un numéro de téléphone qui permette de joindre toute la journée les services répondant téléphoniquement au public selon un horaire restreint.
- Accélérer la procédure d'envoi par l'AFC de l'avis de taxation et de la feuille récapitulative.
- Le SAJ souhaite que l'OCPA lui faxe ses décisions, afin de rendre plus rapidement sa propre décision (le SAJ n'intervient en général pas pour les bénéficiaires de l'OCPA).
- Harmoniser la saisie des informations dans le dossier unique intégré (DUI) entre la FSASD et l'HG (enregistrement des noms avec majuscule/minuscule ; dossier personnel/groupe familial).
- Il est souhaité que l'OCL mette un employé à disposition des requérants pour les aider à remplir les formulaires et trier les pièces justificatives à remettre ; cet appui aux usagers peut être étendu à d'autres offices.
- L'EMD aimerait savoir d'emblée si un patient bénéficie d'une assurance sociale.
- Une information sur le secret de fonction et la protection des données est souhaitée, ainsi que sur les informations détenues par les autres services.

Par rapport aux dossiers d'assistance, plusieurs demandes sont formulées :

- Une attestation d'assistance fait office de preuve que la situation du requérant a été examinée ; elle permet l'octroi d'autres prestations sans qu'il y ait besoin de constituer un dossier spécifique et de remettre de nouveau des pièces justificatives (ce dossier a déjà été constitué pour l'attribution de l'assistance et les barèmes de l'assistance sont plus bas que ceux de l'autre prestation).
- Lorsqu'une décision à propos d'une allocation ou d'un subside est prise, les services envoient systématiquement une copie à l'assistant social qui a transmis la demande ou qui est mentionné dans le dossier du requérant. L'HG peut ainsi rectifier dans le mois la somme d'assistance versée et éviter de devoir récupérer à postériori des versements faits à double durant plusieurs mois.
- L'HG renonce à demander des devis à la CDJ et l'attestation d'assistance fournie par le requérant est considérée par la CDJ comme une garantie de paiement.
- Pour trouver une solution aux taxations d'office – nombreuses dans les cas d'assistance - , les assistants sociaux peuvent être reçus par les taxateurs.
- Les services souhaitent que l'HG améliore sa communication interne : il leur est souvent difficile de savoir qui fait quoi et d'obtenir une information (quel CASS contacter/ quel assistant social responsable du dossier, vu l'important « turn over » des assistants sociaux).

Procédure HG / OCPA pour les personnes assistées devenant retraitées

Il faut créer une procédure simplifiée entre l'HG et l'OCPA pour les personnes bénéficiant de l'assistance qui passent à la retraite et doivent donc être prises en charge par l'OCPA. Actuellement, la personne qui bénéficiait de l'assistance publique doit déposer un dossier OCPA dans toutes les règles de l'art, dossier complexe à établir pour ce type de public. L'examen de sa requête peut durer de nombreux mois, voire plus d'une année, laissant le requérant assis entre deux chaises. L'examen de la situation de ces personnes pourrait être accéléré, si l'OCPA tenait compte d'une attestation d'assistance.

Un Savoir sur Internet

Constatant les difficultés actuelles liées à l'application de la LITAO, deux services rappellent l'existence du Savoir et de l'Annuaire genevois, bottins qui répertoriaient entre autres l'ensemble des habitants du canton, mais qui ne sont plus publiés. Les informations qu'ils contenaient constituent le socle minimal dont ont besoin la plupart des services. L'existence d'une référence commune permettrait à tous les services de vérifier et d'harmoniser au moins ces données-là. Un interlocuteur suggère donc que les données de base des résidents du canton (nom, prénom, adresse, profession, date de naissance, et toutes les données autorisées par la réglementation en vigueur) soient disponibles sur un site de l'Etat accessible à chacun, comme elles l'étaient auparavant dans le Savoir et l'Annuaire genevois.

Assistance sociale conçue d'un seul tenant

Cette proposition ne concerne pas directement la communication entre services. Nous la transcrivons toutefois, car elle représente une approche pour simplifier des démarches compliquées nécessitant de nombreuses communications entre services.

Il est proposé de revoir la conception de l'assistance sociale. Actuellement, elle est considérée comme une aide subsidiaire aux autres prestations, approche qui complique la gestion des dossiers. L'assistance complète le revenu qui serait atteint après l'obtention de mesures comme l'allocation logement ou les subsides d'assurance-maladie. En attendant que ces prestations soient versées, l'HG avance les fonds, puis se fait rembourser ses avances par les services en question (quand il y a rétroactivité) une fois qu'ils ont décidé que la prestation pouvait être attribuée. Cette approche « qui vide un pot de l'Etat pour en remplir un autre » génère des démarches administratives parfois compliquées entre services, alors qu'elle n'apporte rien au bénéficiaire. Des assistants sociaux proposent donc que l'aide sociale soit d'un seul tenant : l'HG verse une somme générale et les allocations sont suspendues dans les autres services. Cette approche implique toutefois que les prestations légalement dues soient déduites de la dette d'assistance.

Avantage relevé pour le bénéficiaire : l'aide est versée d'un seul tenant à travers un paiement unique et régulier. Le fait de savoir exactement à quel moment du mois l'utilisateur bénéficiera d'une somme globale lui permet de gérer plus facilement son budget. Actuellement, le fait que diverses prestations sont versées à différents moments rend difficile la vision d'ensemble et la gestion quotidienne d'un budget.

8.6 Etudes de cas : la Banque Carrefour (Belgique) – « Intervento sociale » (Tessin)

Il était prévu dans l'étude de faisabilité de rechercher des informations sur quelques systèmes de communication entre services sociaux à l'étranger et en Suisse, afin d'avoir des points de référence pour apprécier l'efficacité du système genevois et de donner des pistes pour les recommandations. En juillet 2001, une étude comparative a été mandatée au bureau Evaluanda qui a identifié dix cas intéressants en Europe, aux Etats-Unis, en Australie et en Suisse (Tessin).

De nombreux pays pratiquent l'appariement de fichiers entre services (*data matching*). C'est le cas notamment de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou des USA. Ces pratiques sont réglementées par la loi.

L'Australie a introduit un système de *Centrelink*, sorte de guichet unique et caisse centrale, qui centralise tous les versements de prestations sociales; ce *Centrelink* effectue des paiements et fournit des services pour une dizaine de départements fédéraux.

L'Espagne a un ambitieux projet de carte de sécurité sociale, dont le but est de stocker sur une carte à puce (microprocesseur) tous les renseignements personnels de l'utilisateur. Cette carte doit aussi permettre à l'utilisateur d'obtenir facilement des informations aux terminaux automatiques d'information et de gestion (calcul du montant d'une rente, demande d'attestation, etc.).

En fonction de ces premières informations, la CEPP a demandé d'approfondir deux modèles très différents : la Banque Carrefour (Belgique) qui compte plus de dix ans d'expérience et qui maintient une grande autonomie entre les services, et que le projet d'harmonisation et de coordination des prestations sociales du canton du Tessin qui intègre davantage les services concernés et crée une base de données centrale. Ces deux cas, résumés ci-dessous, sont détaillés dans un rapport qui nous a été remis en janvier 2002 (Evaluanda 2002).

8.6.1 La Banque Carrefour de la sécurité sociale belge

Comme partout, les assurés sociaux belges disposaient de dossiers les concernant dans plusieurs institutions de sécurité sociale et ces informations, avec des données très semblables, étaient collectées, mises à jour et traitées par chaque institution, sans aucune forme de coordination. Une réflexion a été menée pour éviter ces redondances, et le Parlement belge a promulgué le 15 janvier 1990 la Loi relative à l'institution de la Banque Carrefour, dont l'objectif est de rationaliser les flux d'informations entre les différentes institutions de la sécurité sociale belge et organiser leurs échanges. Les missions de la Banque Carrefour sont triples :

- Coordonner la gestion de l'information au sein des institutions de sécurité sociale et l'échange électronique des données entre celles-ci.
- Contribuer et veiller à la préservation des données et la protection de la vie privée des assurés sociaux lors du traitement de l'information et de l'échange des données.
- Soutenir la politique sociale par la mise à disposition d'informations statistiques significatives.

Aucune donnée centralisée, mais une seule saisie

Afin de bien organiser l'échange de données au sein du réseau et de veiller à ce que chaque institution ne reçoive que les données dont elle a besoin pour l'accomplissement de ses missions, la Banque Carrefour dispose d'un répertoire des références. Ce répertoire indique pour quelles personnes les institutions possèdent un dossier, quels types de données sont disponibles dans ce dossier et quels types de données peuvent être demandés à d'autres institutions dans le cadre de ce dossier. Ce répertoire ne contient que des références à des données et non le contenu même des données.

Grâce à ce répertoire et au réseau en étoile de la Banque Carrefour, les différentes institutions ne collectent pas plusieurs fois les mêmes données. De plus, les différentes données concernant la même personne ne sont saisies qu'une fois, ce qui évite les erreurs.

Notification automatique des acteurs concernés

La Banque Carrefour veille également à communiquer automatiquement au moyen d'un système de messagerie électronique, certaines modifications apportées aux données telles que changement d'adresse ou décès, à toutes les institutions qui tiennent un dossier pour la personne concernée. Avant, l'assuré qui déménageait devait annoncer son changement d'adresse à sa nouvelle commune qui transférait l'information au Registre national et il devait avertir chaque institution sociale possédant un dossier à son nom, système qui générerait un grand nombre d'erreur dans la retranscription des données et prenait plusieurs semaines. Aujourd'hui, la commune qui apprend un changement d'adresse en informe le Registre national qui avertit électroniquement toutes les institutions de sécurité sociale ayant un dossier concernant cet assuré.

Un numéro d'identification unique

La loi de 1990 a aussi introduit un numéro d'identification unique de la sécurité sociale (NISS), afin de réduire au maximum les échanges de données incorrectes concernant une personne. Ce numéro unique inscrit sur la carte de sécurité sociale permet à tout assuré social de disposer d'un instrument électronique garantissant son identification lors de ses contacts avec une institution de sécurité sociale. En effet, une identification exacte constitue la condition de base pour permettre les échanges de données à travers le réseau.

Des données protégées

La Loi organique de la Banque Carrefour a également porté une attention particulière à la protection de l'assuré social contre l'usage abusif des données le concernant. Sur le principe déjà, elle se démarque d'un enregistrement centralisé des données, en créant un réseau d'échange électronique de données entre des institutions de sécurité sociale qui restent responsables de l'enregistrement et de la tenue à jour des informations. Seuls quelques informaticiens ont accès au serveur central de la Banque Carrefour et, dans chaque institution, les conseillers en sécurité sont, à de rares exceptions, les seuls à pouvoir accéder aux serveurs centraux ou à pouvoir nommer les personnes qui peuvent y accéder.

Afin de limiter les abus possibles, les données proviennent des différentes institutions concernées. La Banque Carrefour ne tient que les références de localisation des données, ce qui implique qu'un éventuel accès illégal à la Banque Carrefour ne signifierait par conséquent pas l'accès aux données elles-mêmes. Chaque institution doit s'adresser à la Banque Carrefour lorsqu'elle a besoin de données appartenant à d'autres institutions, ainsi

la Banque Carrefour vérifie le droit d'accès de l'institution demanderesse aux informations sollicitées avant de les transmettre.

Hormis ces garanties structurelles, toute personne, physique ou morale, qui traite des données sociales doit respecter un certain nombre d'obligations lors du traitement des données. Elle ne peut ainsi obtenir que celles dont elle a besoin pour accomplir sa mission. Des règles spécifiques supplémentaires s'appliquent aux données médicales à caractère personnel. La conservation et le traitement de ces données doivent s'effectuer sous la supervision d'un médecin responsable. Chaque institution de sécurité sociale a aussi désigné, en son sein, un conseiller en sécurité qui est chargé du contrôle, au niveau interne, de la légitimité du traitement automatisé de données.

De plus, tout assuré social dispose d'un droit d'accès à l'information qui le concerne ainsi que le droit de corriger, compléter les données erronées ou de faire effacer les données traitées abusivement.

Délais raccourcis

Depuis sa création en 1991, la Banque Carrefour a permis une amélioration du traitement des dossiers et par-là un traitement des demandes nettement plus rapide et fiable. La possibilité d'échange de données électroniques entre institutions de sécurité sociale a réduit le temps s'écoulant entre la demande et la réception de l'information à quelques secondes, en cas de consultation on-line, et à un maximum de deux jours, en cas de traitement en mode différé. Auparavant, un délai de plusieurs semaines était nécessaire. De plus, les assurés sociaux, leurs employeurs et les institutions sont déchargés de nombreuses tâches administratives.

Enfin, la possibilité d'agréger des informations disponibles au sein des différentes institutions de sécurité sociale permet de mieux lutter contre la fraude et de mieux soutenir une politique sociale coordonnée.

Dans un avenir proche, la Banque Carrefour espère pouvoir traiter de manière électronique l'ensemble des échanges d'informations entre les diverses institutions concernées par la sécurité sociale. Dans cette optique, différents projets sont en cours notamment avec les centres publics d'aide sociale (CPAS), les communes et les régions, ainsi que les entreprises.

Pour exécuter l'ensemble de ses missions, la Banque Carrefour est administrée par six sections qui représentent 70 postes environ dont 50 sont occupés par des informaticiens. Elle gère l'échange d'informations pour un système social qui compte 10,5 millions d'assurés et dans lequel interviennent environ 2000 institutions. Précisons que la notion de sécurité sociale en Belgique est large ; elle couvre tous les régimes professionnels (salariés, indépendants, fonctionnaires), toute la perception des cotisations sociales, huit secteurs (soins de santé, incapacité de travail, pensions, allocations familiales, accidents de travail, maladie professionnelle, vacances annuelles, chômage) et l'aide sociale proprement dite (minimum de moyen d'existence, revenu garanti pour personnes âgées, etc.).

8.6.2 Harmonisation et coordination des prestations sociales au Tessin

Introduites à des époques différentes et par des lois spécifiques, les prestations sociales du canton du Tessin sont basées sur des règles et des paramètres de calcul divers, sans que ces différences ne soient justifiées par des motifs rationnels. Le principe de justice sociale devient difficile à appliquer avec des normes et des critères aussi fragmentés et une logique

sectorielle d'intervention. Fort de ce constat, le canton du Tessin a lancé le projet "Intervento Sociale".

Cette démarche innovatrice en Suisse modifie l'organisation et la coordination des différents services délivrant des prestations sociales. La "loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHCPS)" a été approuvée par le parlement tessinois le 4 avril 2000. L'objectif est de garantir la satisfaction des besoins vitaux de tous les ménages du canton par un système simple, transparent, accessible aux citoyens et moins coûteux en frais administratifs.

Conditions d'accès aux prestations harmonisées

Pour atteindre cet objectif, la loi propose trois axes d'intervention :

- Elle harmonise les conditions d'accès et introduit de nouvelles règles de calcul qui seront appliquées aux huit prestations contenues dans la loi. Pour ce faire, elle crée une unité de référence économique commune (les membres de la famille et les enfants majeurs économiquement indépendants), un revenu de référence et un seuil d'intervention communs.
- Elle prévoit des priorités d'intervention dans l'attribution des prestations. La priorité est attribuée aux prestations pour lesquelles il est prévu une participation de la Confédération (1. Subvention à la prime d'assurance maladie ; 2. Allocation à la formation ; 3. Allocation cantonale aux chômeurs, etc.). Les prestations liées à l'aide sociale interviennent en dernier lieu, lorsque toutes les autres prestations ont été obtenues et que le minimum vital n'est toujours pas atteint.
- Cette loi présuppose une réorganisation et une coordination des divers services administratifs allouant des prestations. Pour ce faire, le canton du Tessin a donc entrepris une réforme des services attribuant des prestations sociales, avec entre autres la création de guichets décentralisés dans les communes et les services sociaux régionaux.

Les prestations à coordonner ont été subdivisées en trois catégories :

- Les prestations contenues dans la LHCPS, soit 8 prestations cantonales octroyées par 3 départements : la subvention à la prime d'assurance maladie, l'allocation à la formation, l'allocation sociale pour les frais d'écologie dans les établissements privés, l'allocation de recyclage et de perfectionnement professionnel, l'allocation cantonale aux chômeurs, l'allocation d'enfance complémentaire, l'allocation parentale et l'aide sociale.
- Les prestations financières non prévues dans la LHCPS : les prestations concernant l'insertion sociale et professionnelle d'assistance et les avances alimentaires.
- Les prestations non-financières qui concernent toutes les prestations de soutien : orientations, appui psychologique, etc.

Données centralisées, guichets décentralisés

Le projet "Intervento Sociale" implique la création d'une base de données centralisée. Dans un premier temps, tous les services délivrant des prestations contenues dans les deux premiers groupes devront partager un dossier de bénéficiaire unique et commun. Le bénéficiaire sera identifié à l'aide d'un numéro d'identification et son dossier contiendra ses données personnelles et celles des membres de l'unité de référence, le catalogue des

prestations sociales qui lui ont été délivrées et des données spécifiques liées aux prestations.

Il est prévu ultérieurement - grâce au numéro d'identification unique - d'intégrer la gestion des prestations non-financières dans le dossier unique commun.

Ce dossier sera géré en première instance dans des guichets décentralisés au sein des communes où un fonctionnaire consultera les données de l'administration fiscale et du registre de la population. Il vérifiera de la sorte si les informations du requérant sur la composition de son ménage, ses revenus et sa fortune sont correctes. Il pourra également examiner si le requérant est déjà au bénéfice d'une prestation et s'il a droit à une ou d'autres prestations. Le cas échéant son dossier sera transmis au(x) service(s) compétent(s).

L'avantage de cette centralisation des données est d'éviter aux requérants de fournir aux divers services de l'administration les mêmes renseignements tout en permettant une meilleure coordination et répartition des forces de travail au sein de l'administration.

Ce projet n'est pas encore effectif, mais différents tests ont déjà été effectués, notamment sur le fonctionnement du logiciel qui permettra de gérer le dossier unique.

Dossier unique commun et numéro d'identification

Le dossier unique du bénéficiaire tessinois devrait être constitué de trois parties :

- les données partagées entre tous les services attribuant des prestations sociales (identité, groupe familial, catalogue des prestations sociales);
- les données partagées entre les services qui accordent les 8 prestations de la LHCP (unité de référence, ressources financières);
- les données spécifiques à une prestation.

Les données permettant d'identifier l'utilisateur seront importées de la banque de données de l'office tessinois de la population (MOVPOP). Celles qui concernent les ressources proviendront entre autres de la base de données fiscales.

Le bénéficiaire sera identifié à l'aide d'un code, le Numéro d'Identification Unique (NIU) qui correspond au numéro utilisé par la base de données cantonale de l'office de la population (MOVPOP).

Concernant la protection des données personnelles et le flux automatique des données, le canton du Tessin est en train d'élaborer une base légale.