

LA GENESE POLITIQUE DE LA BANQUE-CARREFOUR DE LA SECURITE SOCIALE

Frank ROBBEN

Chef de projet au Centre interdisciplinaire de Droit et d'Informatique, K.U. Leuven

Conseiller au Cabinet du Premier Ministre

1. La naissance de l'idée

Le premier signe de l'intérêt du monde politique pour la création d'une banque de données sociales remonte, si mes souvenirs sont exacts, au 27 février 1976, date à laquelle les partenaires sociaux se prononcent à l'unanimité en faveur de l'institution d'une banque de données sociales accessible à tous les organismes publics et coopérants de sécurité sociale, dans l'avis n° 513¹ du Conseil national du Travail.

Un an auparavant d'ailleurs, une étude quant à l'applicabilité d'une banque de données sociales avait déjà été réalisée par la Société de Mécanographie pour l'application des lois sociales, une A.S.B.L. qui depuis 1939 offre une aide logistique à différents organismes de sécurité sociale².

En 1978, dans le cadre du programme national de recherche en Sciences sociales, une étude plus approfondie, relative à la création d'une banque de données sociales est confiée à la VLABRIC³. Réalisant sans doute que la création d'une banque de données sociales centralisée, qui stockerait des informations personnelles sur presque l'ensemble de la population, se heurterait à des objections fondamentales émanant de nombreuses instances soucieuses de la protection de la vie privée, cette étude a émis l'idée, fût-ce encore à un stade embryonnaire, d'une banque carrefour qui, plutôt que de contenir des données de fond, reprendrait des données de référence permettant de savoir auprès de quels organismes sont disponibles certaines données, et au sujet de qui. Toutefois, la proposition finale s'inspire encore d'un vaste stockage central de données de base car c'était à l'époque vraisemblablement la seule possibilité technologique envisageable.

Sur la base des résultats des études précitées, on a estimé, lors de l'élaboration de la loi du 29 juin 1981 portant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs⁴, que le moment était

¹ CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL, *Avis n° 513 relatif à la simplification des règlements de sécurité sociale pour les travailleurs salariés et à l'institution d'une banque de données sociales*, Bruxelles, le 27 février 1976, 8 p.

² SOCIETE DE MECANOGRAPHIE POUR L'APPLICATION DES LOIS SOCIALES, *Une banque de données sociales Etude d'applicabilité*, Bruxelles, 1975, 96 p.

³ VLABRIC, *Project sociale databank Studie in het kader van het nationaal onderzoeksprogramma in de sociale wetenschappen*, Leuven, 1978, 265 p. + 10 annexes; VLABRIC, *Project sociale databank Rapportering van de tweede fase: bundel 1*, Leuven, 1978, 98 p.

⁴ Voir article 18 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, M.B., 2 juillet 1981.

venu de conférer une forme officielle au principe de la création d'une banque de données sociales dont l'organisation concrète devait se faire par le biais d'une loi spécifique. A ce sujet, un premier projet encore assez limité avait été élaboré en 1983⁵ par le Ministre des Affaires sociales de l'époque, J.L. Dehaene.

Entre-temps, la percée fulgurante de la micro-informatique et des réseaux a véritablement révolutionné la technologie informatique; ces évolutions ont permis, non seulement d'offrir une alternative au stockage central des données, mais aussi de mettre l'informatique à la portée de tous et de la rendre accessible au consommateur final non initié.

A cette même époque, une commission royale était chargée, au sein de la sécurité sociale, de la codification, de l'harmonisation et de la simplification de la législation sociale, dans le cadre d'une réforme générale de la sécurité sociale (la Commission dite Dillemans-Vandervorst).

Une des sous-commissions s'occupait principalement de l'amélioration de la gestion informatique de la sécurité sociale; elle était animée par le Prof. J. Viaene.

Lorsqu'en 1984 la fondation Data Stat a ouvert un concours pour la réalisation d'une étude relative à la manière dont pouvaient être réduits les frais, à charge des entreprises, de l'organisation administrative de la sécurité sociale, le prof. J. Viaene a constitué une équipe qui, sous sa direction, a fait une étude sur la rationalisation du traitement des données de la sécurité sociale. Il est rapidement apparu que la création d'un réseau reliant les organismes de sécurité sociale et géré par une banque-carrefour qui stockerait uniquement les données qui-quoi-où permettrait une rationalisation aussi efficace que celle d'une banque de données sociales centrale tout en limitant le danger d'une violation illégitime de la vie privée et d'une atteinte à l'autonomie des organismes de sécurité sociale. Cette optique est partagée par la commission royale qui, dans son avant-projet de code, reprend un texte assez détaillé en matière d'organisation et de fonctionnement d'une banque-carrefour sociale⁶. Ultérieurement, ces derniers aspects seront décrits de manière plus circonstanciée dans le rapport final du Prof. Viaene et son équipe⁷.

2. Le plan d'informatisation de la sécurité sociale

De ce qui précède, il appert qu'en 1986, par un concours de circonstances, le terrain était propice à une réforme approfondie de la gestion d'information au sein de la sécurité sociale. Sur la base d'études scientifiques utilisant les possibilités offertes par l'évolution technologique, on avait en effet élaboré une solution qui n'avait pas fait l'objet d'objections de principe de la part des parties concernées, lors des discussions de la commission royale. C'est à la vivacité du Ministre des

⁵ DEHAENE, J.L., *Projet de loi créant une banque publique de données sociales*, Bruxelles, 1983.

⁶ COMMISSION ROYALE CHARGÉE DE LA CODIFICATION, DE L'HARMONISATION ET DE LA SIMPLIFICATION DE LA LEGISLATION RELATIVE A LA SECURITE SOCIALE, DANS LE CADRE DE LA REFORME GLOBALE DE CETTE LEGISLATION, Avant-projet de code de la sécurité sociale, Doc., Sénat, 1984-85, n° 953 (IIIème partie).

⁷ VIAENE, J., ROBBEN, F., LAHAYE, D. et VAN STEENBERGHE, J., "Ebauche générale d'un traitement rationnel de l'information en sécurité sociale", R.B.S.S., 1986, 389-462.

Affaires sociales de l'époque, J.L. Dehaene, que l'on doit la réunion d'un groupe de personnes ayant pour mission de donner une forme concrète à la réforme proposée. Le groupe se composait d'une part, de chercheurs associés à l'étude Data Sat, et d'autre part de hauts fonctionnaires de la sécurité sociale, qui avaient une grande expérience de la pratique de la sécurité sociale et de la politique sociale. Le groupe était dirigé par le directeur-général, à l'époque, du service d'étude du Ministère de la Prévoyance sociale, Monsieur Denaeyer, qui depuis est devenu Secrétaire général f.f. de ce Ministère. En me désignant comme collaborateur dans son cabinet, le Ministre a clairement démontré dès le départ, qu'il considérait l'informatisation de la sécurité sociale comme une priorité personnelle. Après quelques mois de travaux préparatoires au sein du groupe de travail et après analyse du degré d'informatisation des divers organismes de sécurité sociale, le Ministre des Affaires sociales a annoncé, en avril 1986, un plan global d'informatisation.

Le plan était approuvé par les Ministres des Classes moyennes et de l'Emploi et du Travail, ce qui a permis une approche intégrée vis-à-vis de tous les organismes de sécurité sociale quel que soit le régime auquel ils appartiennent.

Le plan d'informatisation a été présenté aux responsables réunis des organismes de sécurité sociale et aux partenaires sociaux du Conseil national du Travail et du Conseil supérieur des Classes moyennes; et partout il a été bien accueilli.

Le plan visait la réalisation de trois objectifs. Il voulait en premier lieu rationaliser les différents aspects (collecte, stockage, traitement, échange) de la gestion de l'information au sein de la sécurité sociale. Il souhaitait également offrir aux assujettis une protection suffisante des données, lors du traitement des données personnelles, en mettant l'accent sur la prévention. Enfin, selon le plan, l'informatisation en soi ne pouvait pas avoir d'impact sur la structure et l'organisation de la sécurité sociale ni sur la délimitation des compétences entre les divers organismes concernés. L'informatisation était considérée comme une amélioration purement logistique qui ne pouvait être utilisée pour faire passer, sournoisement, des réformes de nature politique ou d'organisation.

De telles réformes ne peuvent réussir que si elles suivent la voie démocratique du Parlement.

Les auteurs du plan d'informatisation savaient toutefois que la mise en place du réseau donnerait automatiquement lieu à des réformes importantes. Il est clair pour tout le monde que certaines habitudes enracinées - telles que l'usage de bons de cotisation sur papier dans le domaine de l'assurance maladie-invalidité - deviendront superflues suite à l'échange électronique de données, de sorte qu'elles ne pourront plus être justifiées aux yeux de l'opinion publique. Il s'agit là, de la voie normale d'amélioration à laquelle aboutit toute rationalisation technique. Elle ne peut toutefois pas être taxée d'usurpation de pouvoir à l'informatique.

Plusieurs mesures concrètes ont été immédiatement proposées afin de réaliser les objectifs susmentionnés. Ainsi furent d'abord menées, dans chaque organisme de sécurité sociale, des actions stratégiques de promotion de l'informatisation. Car le degré d'automatisation de ces dernières était fort divergent et une collaboration réciproque ne pouvait se concevoir que moyennant un niveau minimal commun. La politique menée dans ce domaine alliait à la fois

responsabilisation et stimulation; elle allait également de pair avec la recherche d'une solution au problème du manque aigu de personnel qualifié.

Le Comité de gestion de chaque organisme parastatal de sécurité sociale a été invité à présenter un haut fonctionnaire comme responsable de l'informatisation. Depuis début 1986, ces fonctionnaires se réunissent tous les semestres, sous la présidence du Ministre des Affaires sociales, afin de discuter des progrès réalisés dans le secteur ainsi que des priorités du semestre prochain. La Société de Mécanographie citée plus haut a été transformée et chargée de la mise à la disposition de personnel qualifié en informatique au sein même des organismes de sécurité sociale, plutôt que de l'exécution de travaux pour le compte du client.

De plus, on a insisté sur une rationalisation importante des méthodes de collecte des données, principalement des données dont pratiquement tous les organismes de sécurité sociale ont besoin et qui sont donc demandées de manière systématique (telles que les données d'identification et les données carrière-salaire). L'accent a été mis sur une collecte unique et coordonnée des informations factuelles plutôt que sur la collecte, par chaque organisme isolément, de données qui sont traitées et présentées en fonction des besoins spécifiques de l'organisme demandeur. Là où c'était possible, la collecte de données par voie électronique a été encouragée : demande de données d'identification auprès du registre national, collecte des déclarations carrière-salaire par voie magnétique ou disquette auprès des gros employeurs et des secrétariats sociaux.

Une troisième série de mesures concrètes portait sur l'élaboration d'un réseau d'échange de données par voie électronique et de stockage des données distribué et décentralisé. Ce réseau serait construit progressivement mais les principes de base, repris ultérieurement dans la loi portant création et organisation de la banque-carrefour sociale, étaient déjà fixés: la structure en forme d'étoile du réseau, une gestion centrale assurée par la banque-carrefour qui stocke uniquement des données de référence et non des données de fond, l'utilisation du numéro de registre national comme seule clef d'identification dans l'ensemble de la sécurité sociale.

Dès le départ, les mesures de rationalisation sont allées de pair avec le souci de l'adoption de mesures d'accompagnement adéquates en matière de protection de la vie privée. Le souhait général, y compris celui des auteurs du plan d'informatisation de la sécurité sociale, était que la réalisation du plan s'accompagnerait de l'élaboration d'une législation générale au niveau de la protection des données, qui à ce moment n'était pas d'application en Belgique et ne l'est d'ailleurs toujours pas. C'est dans cette optique que le Ministre des Affaires sociales a insisté auprès de son collègue de la Justice, en l'assurant de son appui, sur la nécessité et l'urgence d'une loi générale de protection de la vie privée. D'autre part, il était évident que la rationalisation de la gestion des informations de la sécurité sociale s'imposait dans les plus brefs délais et qu'il fallait éviter la liaison politique de ces deux dossiers. Puisqu'il est rapidement apparu que l'introduction d'une loi générale sur la vie privée prendrait quelque temps, il a été décidé d'insérer, déjà immédiatement dans la loi-même relative à la banque-carrefour de la sécurité sociale, les dispositions nécessaires à la protection des données sociales. Une attention toute particulière a été accordée au respect des principes repris dans des textes internationaux à ce sujet, textes par lesquels la Belgique était déjà (plus ou moins) liée, ainsi qu'à la compatibilité de ces mesures avec celles qui seraient prévues dans le projet général de protection de la vie privée dont il était question à ce moment.

En ce qui concerne la forme concrète des mesures relatives à la protection des données, l'accent s'est clairement porté sur la prévention. En premier lieu, le réseau était conçu de manière telle que sa structure même assurait déjà une protection importante. Ainsi, on a opté pour un stockage décentralisé et distribué des données, ventilé de manière fonctionnelle entre les différents organismes de sécurité sociale; il a également été prévu que tout échange de données par ou avec un organisme de sécurité sociale devait, en principe, se faire en passant obligatoirement par la banque-carrefour sociale et faire l'objet d'une autorisation préalable délivrée par un Comité de surveillance indépendant. De plus, plusieurs mesures d'organisation ont été prises dont les principales sont: la création du Comité de surveillance précité, l'obligation de désigner au sein de tout organisme de sécurité sociale un fonctionnaire chargé de la sécurité interne, et la création, auprès de la Société de Mécanographie, d'un service général de la sûreté des informations, assuré par des spécialistes dans les différents domaines de la sécurité. Troisièmement, la détermination de dispositions de protection juridiques a également fait l'objet d'une attention toute particulière. Afin de responsabiliser les organismes de sécurité sociale, on a choisi de ne fixer, dans la loi, que des principes généraux, que les organismes doivent concrétiser eux-mêmes dans un code de comportement spécifique et concrètement adapté à leur traitement de données, code de comportement qui doit être approuvé au préalable par le Comité de surveillance. Les dispositions juridiques de protection s'appliqueraient à tous les traitements de données sociales, quel que soit le support utilisé, et mettraient, à leur tour, l'accent sur la prévention.

3. La Commission pour l'Informatisation de la Sécurité sociale des Travailleurs salariés

Afin d'assurer l'exécution progressive du dit plan d'informatisation, le groupe de travail officieux, au sein duquel avait été élaboré le plan d'informatisation, a été officialisé plus tard sous forme de "Commission pour l'Informatisation de la Sécurité sociale des Travailleurs salariés"⁸. Cette Commission se compose en fait de hauts fonctionnaires qui sont désignés comme responsables de l'informatisation dans les différents organismes parastataux de sécurité sociale et des représentants des différents Ministres compétents en matière de sécurité sociale. Depuis le milieu de l'année 1986, ils se rencontrent semestriellement sous la présidence du Ministre des Affaires sociales, afin de discuter des progrès réalisés et des priorités pour le semestre à venir. Au sein de la Commission a été créé un comité directeur chargé principalement de la conception, de la dynamisation et de la coordination, ainsi que plusieurs groupes de travail chargés de missions spécifiques⁹. Chaque semestre, la Commission rédige un rapport circonstancié des activités, à l'attention des Ministres compétents et des partenaires sociaux. Cette structure de travail a assuré une certaine continuité dans la composition de l'équipe chargée de l'exécution du plan d'informatisation, elle a donné lieu à la création d'un organe d'activation et elle a permis l'association permanente de toutes les parties intéressées par ces réformes.

⁸ Créée par l'arrêté royal du 29 février 1988 portant création d'une Commission pour l'Informatisation de la Sécurité sociale des Travailleurs salariés, M.B., le 19 mars 1988, 3974.

⁹ Pour de plus amples renseignements sur la structure de cette Commission, voir le texte de J. DENAEYER.

4. La banque-carrefour expérimentale de la sécurité sociale

La Commission était d'avis que la création d'un réseau d'échange de données électronique, géré par la banque-carrefour - un de piliers du plan d'informatisation - devait se faire de manière progressive et pragmatique, sans être coulée dès le départ dans un carcan de droits et obligations strictement définis. En outre, il était indiqué, en vue de l'élaboration d'un projet de loi réglant le réseau et la banque-carrefour- d'avoir quelque expérience des méthodes concrètes afin d'éviter que les principes du projet de loi ne s'avèrent inefficaces et inopérants. Enfin, il était également utile de pouvoir disposer, lors de la justification politique du projet de loi, de preuves pratiques de la mise en oeuvre du projet et de pouvoir prouver immédiatement les avantages et économies réelles qui pourraient résulter de l'introduction du réseau et de la banque-carrefour.

Dès lors, on a élaboré progressivement, depuis fin 1986, une banque-carrefour expérimentale, sur la base d'une coopération volontaire entre différents organismes de sécurité sociale. Dans cette phase expérimentale, on a choisi des applications qui pourraient être utiles dans presque tous les organismes de sécurité sociale. Tout plan d'informatisation qui se respecte commence d'ailleurs par des besoins primordiaux et non pas par des besoins secondaires. Concrètement, il a été opté de veiller en premier lieu à l'utilisation optimale des possibilités offertes par une collaboration bien coordonnée avec le registre national, ce qui était possible dans le cadre de la réglementation existante. En effet, une rationalisation de la gestion des numéros et des données d'identification est la condition primordiale d'une rationalisation de la gestion des autres données personnelles. Pour résoudre le problème de l'identification des personnes qui entrent en contact avec la sécurité sociale belge sans toutefois être inscrites au Registre national (des travailleurs frontaliers, des assurés sociaux résidents à l'étranger, ...), il a été instauré un "registre bis", qui attribue un numéro d'identification à ces personnes et en détient quelques données d'identification de base. Enfin, une banque de données intégrées relatives aux données carrière-salaire de tous les travailleurs salariés du secteur privé a été instaurée auprès de l'ONSS. Presque tous les organismes de sécurité sociale ont besoin de telles données pour exécuter leurs missions. Grâce à ces trois réalisations pratiques, tous les organismes de sécurité sociale ont pu, dès le départ, se forger une idée concrète des avantages que préservent le plan d'informatisation.

La banque-carrefour expérimentale s'est concrétisée sous la forme d'une machine virtuelle créée sur l'ordinateur surcapacitaire du Fonds des Maladies professionnelles et grâce à l'aide d'un groupe limité de personnes gracieusement mises à disposition par plusieurs organismes de sécurité sociale et, dans un stade ultérieur, par la Société de Mécanographie.

5. L'élaboration et l'approbation de la loi relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la Sécurité sociale.

Dès le milieu de 1987, le projet de loi relatif à l'institution et à la création d'une Banque-carrefour de la Sécurité sociale a été élaboré et progressivement mis au point par le comité directeur de la Commission et les cabinets des Ministres compétents, en étroite collaboration. Les expériences vécues lors de la constitution progressive de la banque-carrefour expérimentale ont permis d'affiner progressivement les principes. Lors de la rédaction du projet, on a pris le temps d'avoir des discussions fort approfondies avec toutes les parties concernées : avec les partenaires sociaux

au sein du Conseil national du Travail et du Conseil supérieur des Classes moyennes et avec les organismes de sécurité sociale dans le cadre de la Commission pour l'Informatisation de la Sécurité sociale. Chaque catégorie d'organismes de sécurité sociale a été invitée séparément à assister à des réunions d'information organisées par la Commission. On a également demandé l'avis de la Commission consultative pour la protection de la vie privée.

En outre, on a veillé tout particulièrement à l'annonce publique des principes de base du projet et des avantages pratiques liés, pour chaque partie concernée par la sécurité sociale, à l'introduction du plan d'informatisation et de la banque- carrefour. Des sessions d'information ont régulièrement eu lieu avec des groupes d'intérêts tels que les syndicats, les organisations d'employeurs, l'association des Secrétariats sociaux agréés, les associations de médecins,... Plusieurs conférences de presse ont également été organisées par les Ministres des Affaires sociales successifs. Puisque tant les assurés sociaux que les employeurs et les organismes de sécurité sociale tiraient profit de l'initiative¹⁰, le plan a rapidement suscité l'enthousiasme de nombreuses personnes.

Enfin, quelques mois avant le début de la discussion parlementaire du projet de loi, le Collegium Iuris Socialis a organisé une journée d'étude au cours de laquelle d'une part, les auteurs de la loi ont présenté le texte et donné les explications quant au contenu, et où d'autre part, des professeurs en sécurité sociale et des hommes de terrain venant des organismes de sécurité sociale ont été invités à faire une évaluation du projet de loi et de son applicabilité dans la pratique. D'ailleurs, suite à ces évaluations, le texte a été mis au point une dernière fois. Le rapport de la journée d'étude a été transmis aux parlementaires, en même temps que le projet de loi; ils pouvaient donc déjà y trouver des réponses à leurs questions. Grâce à une préparation et à une information aussi poussées sur le projet de loi, la discussion suivie de l'approbation du Parlement, a pu se faire très rapidement.

6. Conclusion

Nous n'avons pas encore suffisamment de recul historique pour voir réellement clair dans la genèse de la Banque-carrefour de la Sécurité sociale. Une chose est toutefois certaine: elle n'est pas un cadeau tombé du Ciel, car dès 1975, des travaux d'études fort poussés avaient déjà porté sur l'institution d'une banque de données sociales. Un heureux concours de circonstances a toutefois permis la réalisation relativement rapide de ce projet, malgré les handicaps sérieux qu'il a fallu surmonter. A cet égard, il convient de citer: la présence de deux Ministres des Affaires sociales successifs qui, avec l'autorité politique voulue, ont fait de l'informatisation de la sécurité sociale, une priorité personnelle; l'évolution du monde informatique vers une décentralisation et des systèmes de réseaux; la présence d'un groupe multidisciplinaire et multipluraliste de personnes qui ont bien voulu prendre en charge la surveillance journalière de l'informatisation et ce, dans un esprit de réelle collaboration; l'arrivée à maturité du registre national,... En donnant à tous les intéressés (partenaires sociaux, organismes de sécurité sociale,...) des informations de manière ouverte et permanente et en leur donnant réellement le droit de parole dans tous les processus décisionnel, la réaction face à ces réformes était généralement positive. Enfin, la mise

¹⁰ Pour un aperçu des avantages de chacun, voir la contribution de B. VAN BUGGENHOUT.

en oeuvre d'applications concrètes et expérimentales a permis de prouver noir sur blanc les possibilités pratiques du projet et d'en affiner constamment les principes théoriques.

Afin que le démarrage opérationnel de la banque-carrefour puisse s'effectuer dans les meilleures circonstances possibles, le comité directeur de la Commission pour l'Informatisation a déjà cherché un site pour l'implantation du nouvel organisme, et a prévu un certain nombre d'installations minimales ainsi que des effectifs restreints et provisoires. En outre, un cahier des charges fut établi afin de commander le matériel et le logiciel nécessaires. Enfin, une étude de la sécurité du réseau a été menée. Bref, tout est prêt pour que la banque-carrefour puisse démarrer optimalement dans les meilleurs délais.