

Introduction

Face à l'évolution permanente des besoins, à la crise socio-économique, au délitement partiel des grandes fonctions de socialisation et d'intégration, de nombreuses réformes ont conduit à une forte évolution de l'action sociale. Depuis le début des années 2000 notamment, les réformes législatives se sont multipliées mettant un accent particulier sur les droits des usagers et l'accès à la citoyenneté. À cette importante production législative, se sont ajoutés l'acte II (et maintenant l'acte III) de la décentralisation, la réforme de l'État – avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la révision générale des politiques publiques (RGPP) devenue modernisation de l'action publique (MAP) –, entraînant l'évaluation des activités, l'apparition de la notion de performance et des référentiels, la transversalité, la coopération, le partenariat, etc. L'ensemble réorganise profondément le secteur social et médico-social français.

Comme le rappelle le mandat à l'origine de ce rapport, « la mise en œuvre des politiques de prévention et de protection fait appel à différents dispositifs et systèmes d'informations qui nécessitent un partage d'informations détenues par les divers acteurs de l'action sociale » et entraîne le développement du partenariat institutionnel. Mais il est ajouté que « cette réalité du partage d'informations est sensible, complexe et contradictoire ». Aussi, tout en répondant au mandat sur les moyens à mettre en œuvre pour un développement de ce mode d'intervention « dans le respect des règles de droit », et sur les propositions « pour lever les obstacles aux pratiques de partage en vue d'apporter, dans le respect de l'éthique, des réponses permettant de mieux traiter les problématiques sociales », le groupe de travail a voulu l'élargir à une réflexion sur les enjeux politiques et sociaux permettant de comprendre les obstacles et les freins, et a cherché à repérer les conditions de la légitimité du partage d'informations dans le respect et l'intérêt de l'utilisateur. L'objectif de ce rapport est d'être utilisé par les politiques, les institutions, les intervenants sociaux comme une aide à la réflexion et à l'analyse, de façon à pouvoir positionner le partage d'informations comme un outil stratégique tant au service de la mise en œuvre de politiques de solidarité, que du respect des usagers considérés comme sujets et du choix, en accord avec eux, des informations à partager.

Avant de mesurer la place accordée à l'information partagée et d'en voir les effets tant dans les institutions que sur les pratiques, il a paru important de comprendre l'histoire de cette notion, son évolution sociale et politique, ainsi que son institution par le droit. L'histoire montre que le secret et la discrétion ont une origine très ancienne, liée à la notion de respect dû à la vie privée des personnes, alors que l'information est apparue beaucoup plus tardivement, caractérisée par la découverte et la mise en place de supports facilitant les échanges. Sa diffusion s'est fortement développée par la suite au point qu'elle est devenue un phénomène résolument moderne et perçue comme une exigence démocratique. Aussi était-il important de se pencher, dans un deuxième chapitre, sur la place et la signification sociale actuelle de l'information et de son partage, par rapport aux droits de l'homme et de la dignité de la personne humaine qui fondent le secret professionnel et les pratiques qui en découlent dans les domaines de l'action sociale et médico-sociale. En se référant aux apports d'ordre philosophique, juridique, social autour de l'analyse de la condition réelle de « l'intime », la réflexion porte ensuite sur la question de l'intimité qui doit être préservée dans un certain partage voulu, consenti ou subi. Néanmoins, la transparence s'imposant de plus en plus et tendant à devenir la norme, on assiste à une nouvelle logique de la société entraînant, si ce n'est exigeant, le partage d'informations et la réduction de l'intime et de l'intimité. L'exigence de transparence est vue comme légitime et démocratique tant dans la politique que dans l'économie ou la vie sociale et se concrétise de différentes manières relevant du droit à l'information. La quête de la transparence ne devient-elle pas une utopie de la société ? Il a été important d'en interroger les dangers, de la resituer dans la finalité de l'aide. Comme la transparence est considérée comme une obligation du politique et inhérente au cadre de « bonne gouvernance », les lois que des juristes appellent « lois de transparence » se sont multipliées tout comme les différents textes évoquant le partage d'informations. Aussi, du fait de leurs effets conséquents sur l'action sociale et le travail social, ont-elles été rappelées. Enfin, pour clore cette analyse du contexte, il a paru pertinent d'identifier le champ lexical de mots relatifs à l'usage de l'information, de procéder à une analyse sémantique permettant de voir la signification des différents termes, les rapports de sens entre eux, leur entrecroisement. Les rappeler permet de mesurer leur mise en œuvre dans les différents champs de l'action sociale et dans les méthodes d'information utilisées.

Une fois ces analyses préalables énoncées, il s'est alors agi de voir plus précisément dans la deuxième partie, la manière dont les politiques publiques s'appliquent réellement, dont les institutions se sont investies, dont les professionnels les mettent en œuvre. Bref, d'aller au-delà des lois et discours politiques et institutionnels, pour interroger les modalités du partage de l'information, les marges de manœuvre des acteurs, les usages et effets réels du partage d'informations.

Cela a été fait dans neuf domaines de l'action sociale et médico-sociale concernant : la protection de l'enfance, la prévention de la délinquance, l'accès au logement, les politiques d'insertion sociale et professionnelle, l'intégration des migrants, la prise en compte des handicaps, les violences intrafamiliales, l'accompagnement des personnes âgées et dépendantes, l'approche du territoire... Ainsi, le champ d'application de l'information partagée se révèle plus large que celui évoqué dans le mandat, son extension se justifiant par les enjeux particuliers du partage d'information dans chacun de ces domaines, notamment les négociations, transactions, compromis ou rapports de pouvoir qui s'y construisent. Afin de bien percevoir la particularité de ces neuf domaines, un rappel législatif et statistique a été effectué pour mieux comprendre les conditions du partage d'information et leurs conséquences sur les modalités de celui-ci. Puis les tensions ont été repérées et analysées, permettant de savoir comment et pourquoi utiliser utilement le partage des informations dans les pratiques, où porter la vigilance, voire affirmer le refus d'un partage injustifié ou ayant des conséquences stigmatisantes et négatives pour les usagers. En bref, l'analyse menée dans ces différents domaines a eu pour objectif de mettre en perspective les données et conditions objectives du partage d'informations, d'en voir les diverses modalités, et enfin de présenter l'analyse de ce qui paraît structurant et de ce qui pose problème, au regard des finalités du travail social.

Après avoir analysé comment le partage de l'information s'impose du fait de l'évolution de la société et des lois, et comment il se pratique concrètement mais différemment, selon les champs sociaux, leurs contextes et leurs acteurs, il importait de revenir aux modalités de sa réalisation et d'en mesurer la pertinence et les limites : c'est l'objet de la troisième partie. Dans l'action sociale et le travail social, le partage d'informations a une fonction de liaison, de concertation, de repérage, de prévention afin d'aider au mieux les usagers, et nécessite leur accord et leur coopération. Les modalités de ce partage d'information sont diverses – écrite/orale, formelle/informelle, directe/indirecte – et différents outils, notamment technologiques, ainsi que de nombreuses procédures de coopération et de partenariat ont été mises en place parmi lesquelles le phénomène de plus en plus répandu des chartes à destination des professionnels et/ou des usagers, affirmant les principes fondamentaux des interventions et s'engageant sur des valeurs. Ces différentes modalités sont donc abordées et décrites avec leurs atouts et leurs limites. La question « Au service de qui est cet outil ? » y est majeure, afin que le partage d'information ne devienne pas un but en soi, et afin d'éviter les dérives de son utilisation qui contribuent à briser la relation entre professionnels et usagers et à mettre en cause la confidentialité.

À la fin de ce rapport, le groupe de travail a élaboré un certain nombre de préconisations permettant d'accroître la professionnalité face aux interpellations

qu'entraîne « la société de l'information¹ » et à la réalité du partage d'information. Les préconisations portent sur un double aspect :

– améliorer la réflexion et la discussion sur le partage d'information, un processus complexe et, souvent, source de contradictions, en vue d'une part d'une stratégie appropriée et d'une cohérence dans et entre les institutions sociales et d'autre part d'un investissement positif et maîtrisé par l'ensemble des acteurs du travail social, dans le respect des usagers... ;

– rénover la formation (initiale, continue, interpartenariale) pour avoir une bonne connaissance de ce que l'on appelle « la société de l'information », utiliser à bon escient les modalités du partage d'informations, savoir en repérer les effets, et réfléchir sur cette pratique au regard des valeurs et de l'éthique du travail social et du respect des usagers.

Ce rapport ayant été terminé fin janvier 2013 ; de ce fait, il ne peut que se limiter à mentionner les réformes annoncées tant au regard des dispositions législatives générales que de celles concernant le travail social.

1. Cf. Nicolas Curien, Pierre-Alain Muet, *La société de l'information, rapport au Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, 2004. Ce terme désigne un état de la société dans lequel les technologies de l'information jouent un rôle fondamental. La journée mondiale de la Société de l'information a lieu tous les ans.

Partie 1

Mise en perspective

L'objectif de la première partie de ce rapport est de rappeler les différents contextes qui engendrent le partage d'informations, d'en voir la complexité, d'en analyser les enjeux afin de permettre au travail social de lui reconnaître une place et d'opérer des choix en connaissance de cause.

À la suite d'un bref historique sur l'apparition et l'évolution différente du secret et de l'information, la réflexion porte sur les évolutions de l'intime et l'intimité et analyse la forte incitation à la transparence afin d'en mesurer les tensions, les atouts et les limites au regard de la finalité du travail social. Puis, face à l'extension des nombreux textes législatifs qui comportent le partage d'informations, ceux-ci sont rappelés en analysant leur fonction d'appui comme leur ambiguïté. Enfin, pour être clair sur l'utilisation des mots de ce rapport, il est brièvement procédé à une analyse des différents termes.

Les contextes historiques de l'information partagée

Saisir et comprendre la réalité actuelle du partage d'informations dans le travail social nécessite de connaître son évolution. Car si la politique du partage d'informations dans l'action sociale est apparue ces dernières décennies, l'approche historique montre combien celui-ci se situe aux confins de l'histoire du secret et de l'histoire de l'information. Un bref rappel de ces deux histoires différentes est important pour pouvoir mesurer la tension actuelle dans laquelle il est pris.

1.1. Une longue histoire du secret

Le secret immanent à la condition humaine a toujours été objet de réflexion. Un regard historique rapide permet de rappeler combien la notion même de droits de l'homme et de la dignité de la personne humaine s'est construite. Ainsi, selon André Damien¹, avec *l'affaire* Antigone, la Grèce « découvre au-dessus de la loi écrite qu'il existe des lois plus sacrées et plus mystérieuses qui constituent la justice et le respect de la personne humaine ». Par la suite, le droit romain inscrit des lois dont on garde le principe tandis que le message chrétien confère à l'homme une dignité de participant à la nature divine. Enfin, le monde moderne affirme « même très imparfaitement, les droits et la liberté de l'homme, pour que désormais les institutions de toute société moderne ne puissent plus se fonder sans y faire référence ».

L'apparition chronologique de l'histoire des secrets sera rappelée en nous référant à André Damien. Le plus ancien secret a ses origines dans la Grèce antique : c'est le serment d'Hippocrate, célèbre médecin, par lequel il établit la déontologie, interdisant aux praticiens de divulguer ce qu'ils ont découvert au chevet

1. André Damien, *Le secret nécessaire*, Desclée de Brouwer, 1990. Cet auteur est membre de l'Académie des sciences morales et politiques.

de leurs malades. Le second type de secret professionnel apparaît plus tard, avec le christianisme² : astreints à un secret absolu, les prêtres ne peuvent dire à quiconque ce qu'ils ont appris en confession. Le troisième type de secret professionnel est né au Moyen Âge, c'est celui des avocats. Cette époque « ayant conféré à la justice un caractère religieux, celui qui assumait la fonction de défenseur fut astreint au même secret que les autres clercs, c'est-à-dire au secret des confidences reçues. » Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, ces trois types de secrets sont dans les usages, mais ne figurent dans aucun texte spécifique.

Aboli par la Révolution, le secret professionnel réapparaît dans l'article 378 du code pénal de 1810 qui énumère les personnes qui y sont tenues : « les médecins, les chirurgiens et autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état et profession ou par fonctions temporaires ou permanentes ». Le juriste Émile Garçon (1851-1922), à la fin du siècle dernier, le commentait ainsi : « Le bon fonctionnement de la société veut que le malade trouve un médecin, le plaideur un défenseur, le catholique un confesseur, mais ni le médecin, ni l'avocat, ni le prêtre ne pourraient accomplir leur mission si les confidences qui leur sont faites n'étaient assurées d'un secret inviolable. Il importe donc à l'ordre social que ces confidents nécessaires soient astreints à la discrétion et que le silence leur soit imposé sans condition ni réserve, car personne n'oserait plus s'adresser à eux si l'on pouvait craindre la divulgation du secret confié. » Pour lui, le secret professionnel, en raison de son caractère d'intérêt général et d'ordre public, ne peut subir aucune atteinte.

Un peu plus tardivement, est promulguée la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, révisée par la loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes³.

Dans d'autres domaines, le secret a toujours existé. Ainsi, le secret d'État, moyen dont use un gouvernement pour tenir confidentielle l'information qui concerne d'une part la sécurité de l'État et d'autre part ceux de ses intérêts qui lui procureront un avantage compétitif ou politique. Il est plus ancien que la création de l'État-nation et a été réfléchi par de nombreux politiciens et philosophes⁴. Le terme, vague, recouvre le « secret défense », le secret diplomatique, des secrets de type politique, voire économique... De même, la justice comporte le secret de l'instruction, le secret du délibéré, la procédure du huis clos, issus des temps

2. Les religions antiques, égyptienne, gréco-romaines, les pontifes romains, ne connaissaient pas le secret.

3. « Le secret des sources des journalistes est protégé dans l'exercice de leur mission d'information du public. Il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie [...]. Cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour le journaliste de révéler ses sources » (art. 2).

4. Machiavel (1469-1527), Richelieu (1585-1642), Mazarin (1602-1661), Clausewitz (1780-1831), Hegel (1770-1831)...

immémoriaux et qui ont pour objectif de donner à l'enquête toute son efficacité⁵. Existe aussi le secret de l'isolement, garant de l'expression démocratique...

Par la suite, d'autres lois et la jurisprudence ont appliqué l'article 378 du code pénal à toutes les professions dont l'exercice est attaché à la confidentialité, notamment celle des assistants de service social (loi n° 46-630 du 8 avril 1946 relative à l'exercice des professions d'assistantes ou d'auxiliaires de service social et d'infirmières ou d'infirmiers, art. 9; art. L.411-3 du code de l'action sociale et des familles [CASF]). Le nouveau code pénal de 2004 élargit encore les personnes soumises au secret en introduisant le « secret par mission ».

1.2. L'histoire du développement de l'information

L'histoire de l'information apparaît plus tardivement et se manifeste de plusieurs façons. On évoque les « rumeurs » pour les Gaulois, les « gazetins » du XV^e siècle (feuilles manuscrites rédigées à partir d'anecdotes glanées dans les « couloirs des puissants »), des bureaux d'information qui organisaient à Paris la collecte des « potins » au XVII^e siècle. Ainsi parle-t-on, avant l'imprimerie, de proto-. Puis, l'accès à l'information s'est effectué par la création de la presse. Le lent processus historique qui s'étend de la période des Lumières à l'avènement de la société de l'information et de l'image s'explique par les progrès des moyens techniques qui ont permis de vaincre les obstacles spatio-temporels. Le XVIII^e siècle voit l'émergence de la presse écrite et devient « le siècle des journaux », les journalistes se définissant comme « historiens du présent⁶ », à l'intersection de l'actualité et de l'histoire. L'« ère du journalisme » se développe plus amplement au XIX^e siècle avant que n'apparaisse, dans la continuité de la société industrielle, la société de l'information, laquelle « désigne un état de la société dans lequel les technologies de l'information jouent un rôle fondamental⁷ ». Les lignes maîtresses de ce phénomène sont caractérisées par une « interpénétration » croissante des différents modes de communication, qu'il s'agisse de développement de l'informatique, des outils bureautiques, d'expansion des télécommunications et de l'audiovisuel ou de l'avènement d'Internet. « Ce qui forme aujourd'hui la “trame” de la société de l'information est la convergence entre les trois univers longtemps distincts de l'informatique, des télécommunications et de l'audiovisuel⁸. »

5. Art. 11 du code de procédure pénale : « Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement, et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel ».

6. Alain Nabarra, « Le journalisme à la recherche de lui-même au XVIII^e siècle : les modalités de l'information », *Cahiers de l'Association internationale des études françaises*, 1996, vol. 48, p. 21-41.

7. Définition de Wikipedia.

8. Sénat, *Rapport d'information sur l'entrée dans la société de consommation*, n° 436, session extraordinaire de 1996-1997, annexe au procès-verbal du 25 septembre 1997.

Ainsi l'histoire montre l'information comme une pratique intimement liée à la mécanisation, puis à l'automatisation de l'information, et actuellement aux nouveaux moyens techniques qui contribuent à la « période de transparence » (cf. chap. 2). En effet, dès lors qu'elle n'est plus subordonnée à la technique et à sa diffusion, l'information présente une variété complexe d'usages et soulève le problème de leur utilisation. L'histoire montre que les informations sont mobilisées de façon différente selon les politiques, les situations, les groupes professionnels et que les pratiques sociales ont un rapport aux informations selon le sens et les valeurs qu'elles leur attribuent. C'est en référence à ces valeurs qu'elles procèdent à des sélections d'informations et à des pratiques de secret.

Une histoire différente, une rencontre tensionnelle

Le regard historique montre comment se sont déroulées différemment les évolutions, très distinctes, du secret et de l'information. C'est à partir de la deuxième moitié du XX^e siècle, que l'émergence de la société de communication a été suivie d'un large développement, entraînant de répercussions sur le secret. L'émergence des technologies de l'information et de la communication en modifie la donne, le secret devenant de plus en plus cerné et étriqué. Parfois, ces deux notions, secret et information, ne sont pas antinomiques, parfois elles sont en forte opposition. Secret et partage d'informations ont ainsi une relation complexe.

Dans la société d'information actuelle, confidentialité et secret d'une part, transparence, échange et partage des données d'autre part, s'affrontent à travers les enjeux humains et éthiques, comme on le verra tout au long de ce rapport.