

ASSOCIATION SUISSE DES CAISSES DE COMPENSATION PROFESSIONNELLES

Kapellenstrasse 14
3001 Berne
Tél. 058 796 99 88
info@vvak.ch

CONFERENCE DES CAISSES CANTONALES DE COMPENSATION

Genfergasse 10
3011 Berne
Tél. 031 311 99 33
info@ahvch.ch

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Mme la Conseillère fédérale
Elisabeth Baume-Schneider

Par courriel à
bereich.recht@bsv.admin.ch

Berne, le 25 mars 2024

Procédure de consultation

Loi fédérale sur les systèmes d'information des assurances sociales (LSIAS)

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir invités à nous prononcer sur ce projet de loi et vous remettons notre prise de position.

Le projet de loi se compose de deux parties : une nouvelle loi, la LSIAS, et des modifications d'autres actes, dont la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1).

En bref

- Sur le principe, nous saluons l'intention du Conseil fédéral de créer un nouveau cadre juridique qui doit permettre une communication par voie électronique au sein des assurances sociales. En revanche, nous considérons qu'il conviendrait que cette communication électronique soit réglée uniquement par une adaptation de la LPGA et pour toutes les assurances sociales.
- Nous rejetons les autres dispositions. Celles-ci sont inutiles et trop restrictives et ne permettraient pas de répondre aux nouveaux besoins qui viendraient à apparaître.
- L'aménagement de la communication numérique dans les assurances sociales sous la forme d'une nouvelle loi fédérale est problématique. Nous rejetons donc une telle loi.

Considérations générales

1 La communication numérique est nécessaire pour une gestion moderne des assurances sociales

Nous sommes favorables à des services administratifs légers mais également modernes. Les assurances sociales concernent toutes les personnes et toutes les entreprises en Suisse. Notre ambition, en tant qu'organes d'exécution, est de rendre leur gestion aussi simple, moderne et conviviale que possible pour les assurés et les autres acteurs concernés. Il est donc important de donner aux citoyens et aux entreprises la possibilité de communiquer et d'échanger des informations avec leurs assureurs par voie électronique.

- La population et les entreprises doivent pouvoir communiquer par voie électronique non seulement avec les organes d'exécution du 1^{er} pilier, mais également **avec tous assureurs**

sociaux (assureurs-maladie, organes de l'assurance-chômage, assureurs-accidents, caisse de compensation, office AI, caisse d'allocations familiales, organe PC). Le droit procédural de ces branches d'assurance sociale est régi par la LPGA (RS 830.1). Or, c'est précisément là que réside le principal obstacle à la communication électronique. La loi fédérale a été adoptée en 2000 et repose toujours sur l'idée que l'échange d'informations et la notification de décisions doivent se faire par écrit. Une adaptation du cadre législatif fédéral est nécessaire, par des dispositions **de procédure uniformes et harmonisées pour toutes les assurances sociales**.

- Nous soutenons l'idée d'une communication électronique. Toutefois, cette forme de communication ne doit pas être imposée aux citoyens par l'État et ses institutions. Au contraire, la communication électronique doit représenter une **option** parmi d'autres pour les citoyens, dans l'esprit du « **digital first** ». Nous ne voulons pas qu'il leur soit imposé de communiquer par voie électronique (« digital only »).
- Les principes constitutionnels **de subsidiarité et de fédéralisme** sont importants pour nous, en tant qu'organisations spécialisées des organes d'exécution. Nous sommes convaincus que les acteurs des assurances sociales sont en mesure d'offrir des formes modernes de communication électronique. Nous rejetons l'approche centralisée du projet LSIAS. Le contenu des assurances sociales est déterminé au niveau national par le Parlement dans une loi fédérale, mais la mise en œuvre est **décentralisée** pour toutes les assurances sociales. Ce système a largement fait ses preuves.

Les organes d'exécution ont déjà mis en place des canaux de communication numériques dans les domaines où cela était possible. A cet égard, nous saluons le but du projet de loi tel qu'exprimé aux art. 6, 7 et 8 LSIAS. Nous pensons toutefois que ces dispositions peuvent parfaitement **être inscrites dans la LPGA et que la proposition eLPGA s'y prête parfaitement**. Il est de toute façon prévu dans le projet en consultation que la LPGA soit adaptée ; il n'y aurait donc pas de travail supplémentaire.

En outre, une réglementation dans la LPGA présenterait l'avantage de couvrir toutes les assurances sociales et de ne pas se limiter au 1^{er} pilier. Ce qui correspond aussi à la volonté du législateur¹.

En été 2023, les associations faîtières des organes d'exécution ont envoyé aux autorités fédérales (OFAS, OFSP et Chancellerie fédérale) un projet de texte pour une révision de la LPGA (eLPGA), rédigé pour l'essentiel par le professeur Ulrich Kieser, expert reconnu en droit procédural, ainsi que par une spécialiste de la protection des données et du droit de l'informatique. Les bases existent, la révision de la LPGA peut se faire rapidement.

2 Motions 23.4041 et 23.4053 : eLPGA

En automne 2023, deux motions à teneur identique ont été déposées au Conseil des Etats et au Conseil national : 23.4041 et 23.4053 « Assurances sociales. Créer une base juridique complète et uniforme pour la procédure électronique (eLPGA) ». Les parlementaires cosignataires issus de quatre partis (PLR/Libéraux, Verts-Libéraux, Centre et UDC) demandent ce qui suit :

« Le Conseil fédéral est chargé de présenter une modification de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1) qui crée une base juridique complète et globale instituant une procédure électronique pour toutes les assurances sociales (eLPGA) ».

Le 18 décembre 2023, le Conseil des Etats a approuvé la motion 23.4041 par 30 voix contre 11. Le Conseil national doit se prononcer ultérieurement.

¹ Dans le cadre des débats sur la modernisation de la surveillance dans le 1er pilier et optimisation dans le 2^e pilier" (19.080, MdS, FF 2020 1 ss.), les deux conseils ont clairement exprimé la volonté de permettre la communication électronique. En 2022, les deux Chambres ont souhaité qu'une réglementation soit mise en place **pour toutes les branches des assurances sociales**. Le Conseil fédéral avait alors promis au Parlement une solution globale et complète.

Nous invitons le Conseil fédéral à entreprendre les adaptations en vue d'une eLPGA. Ce que prévoit également la LSIAS dans sa deuxième partie (« Modification d'autres actes législatifs ») dans plusieurs domaines. Nous approuvons donc sur le principe cette partie de la LPGA, sans toutefois prendre position sur les différentes dispositions.

3 Plateforme d'assurances sociales en ligne : la MdS permet déjà sa mise en oeuvre

Ainsi, selon les explications du DFI, la plateforme en ligne des assurances sociales (E-SOP) est l'un des éléments clés du projet LSIAS. Celle-ci serait développée et exploitée de manière centralisée par la Centrale de compensation (CdC). Le projet de loi définit en détail toutes les fonctionnalités. Ces dispositions concernent la mise en oeuvre au niveau de la loi. Nous estimons qu'il suffit de créer à ce niveau le cadre juridique permettant la communication numérique (art. 6, 7, 8). Nous proposons de biffer les art. 4 et 5 pour les raisons suivantes:

- La spécification au niveau de la loi des fonctionnalités d'un système informatique est inhabituelle et comporte des inconvénients importants. Ceci est particulièrement vrai dans un domaine, celui de l'informatique, où les besoins et les possibilités évoluent très rapidement. Lorsque l'ensemble des fonctionnalités d'un système informatique est défini dans la loi, celle-ci doit être adaptée pour chaque nouvelle fonctionnalité. **C'est compliqué, fastidieux et chronophage.**
- Dans le cadre de la modernisation de la surveillance (MdS), le Conseil fédéral a mis en vigueur au 1^{er} janvier 2024 des dispositions qui permettent la mise en place d'un système d'information de ce type pour le 1^{er} pilier². **Il est donc inutile de prévoir des dispositions légales additionnelles.** Les dispositions proposées dans eLPGA permettent d'apporter les compléments utiles.
- Par ailleurs, le rapport postule que seule une plateforme nationale unique permet de répondre efficacement aux besoins de communication numérique. Nous ne partageons pas cette opinion. Cette approche est contraire au système suisse. Du reste, il existe de nombreux exemples où le projet (de la Confédération) de mettre en place un système global centralisé a été la principale raison de l'échec de sa mise en oeuvre. En outre, on parle d'une « plateforme des assurances sociales en ligne » qui n'en est pas une, car elle ne couvre pas toutes les assurances sociales (AC, LAA, LAMal, etc.).
- Selon le rapport explicatif, seule la CdC serait en mesure de concevoir et de gérer des solutions nationales pour le 1^{er} pilier. Ce faisant, le rapport ne tient pas compte du fait que les organes d'exécution du 1^{er} pilier développent et gèrent des solutions communes avec succès et efficacité depuis des décennies. A cette fin, ils ont fondé l'association eAVS/AI, qui agit en tant qu'organisation faîtière spécialisée au niveau national et fournit ses services avec fiabilité depuis 20 ans. **Ainsi, les organes d'exécution sont déjà en mesure de développer et d'exploiter de manière uniforme et avec efficacité des solutions communes dans le cadre du 1^{er} pilier.**

4 Applications de la Confédération: des dispositions légales redondantes

La plupart des dispositions de la troisième partie du projet de loi concernent des applications informatiques qui existent depuis longtemps. Il est inutile de créer de nouvelles dispositions pour ces applications, vu qu'elles sont régies par d'autres lois. Ceci est du reste mentionné dans le rapport explicatif du DFI. Nous pensons que les répétitions dans différentes législations compliquent la situation au lieu de la clarifier. Ces dernières doivent être évitées.

² Art. 71, al. 4bis LAVS : « La Centrale peut, sur demande et en collaboration avec les organisations spécialisées des organes d'exécution ..., développer et exploiter un système d'information permettant aux assurés de transmettre des données aux organes d'exécution et à ces derniers, d'échanger des données entre eux ».

5 Autres considérations

Au cours des cinq dernières années, les organes d'exécution cantonaux ont mis en œuvre, en plus d'une activité de masse très importante et exigeante, tous les mandats qui leur ont été confiés par le législateur fédéral: introduction de l'APG Covid, réforme des prestations complémentaires, introduction du congé de paternité, introduction des prestations transitoires pour les chômeurs âgés, introduction de l'allocation de prise en charge pour les proches aidants, réforme de l'assurance-invalidité « Développement continu de l'AI », introduction de l'allocation d'adoption et mise en œuvre de la réforme AVS 21.

Ces tâches ont été réalisées par les organes d'exécution organisés de manière décentralisée dans les délais, avec professionnalisme, en tenant compte des besoins des citoyens et sans explosion des coûts d'exécution. **Pour nous, le système d'exécution décentralisée du 1^{er} pilier a démontré sa stabilité et sa flexibilité.**

Le projet de loi et son rapport explicatif font apparaître une nette tendance du Département fédéral de l'intérieur (DFI) à la centralisation et cela sans que l'on en comprenne les réels motifs. Ainsi, la nouvelle LSIAS définit dans 16 articles (4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 27) les compétences de la Centrale de compensation (CdC) et de l'OFAS en matière de développement et d'exploitation des plateformes et de systèmes d'échanges de données par voie électronique. Toutefois, aucune disposition **ne prévoit l'implication des organes d'exécution**, bien qu'en vertu de l'**art. 49bis LAVS, le développement et l'exploitation des systèmes d'information leur incombent**. Nous considérons que cette tendance à la **centralisation au niveau fédéral** constitue un risque opérationnel important pour la mise en œuvre des assurances sociales. Les organes d'exécution ont une longue expérience pratique de la mise en œuvre de projets TIC dans le domaine des assurances sociales et ces systèmes fonctionnent de manière fiable, même en cas de forte sollicitation.

Lorsqu'elles ont été consultées sur les dispositions du RAVS, les deux commissions spécialisées CSSS-E et CSSS-N ont exprimé un message clair :

Communiqué de presse CSSS-E du 13 octobre 2023:

Enfin, la commission a été consultée sur les modifications de l'ordonnance sur l'AVS ainsi que d'autres ordonnances visant à mettre en œuvre le projet de modernisation de la surveillance dans le premier pilier et d'optimisation dans le deuxième pilier. Par 7 voix contre 2 et 1 abstention, elle recommande au Conseil fédéral de faire en sorte que l'approbation des organisations spécialisées des organes d'exécution soit nécessaire pour que les coûts des systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse soient pris en charge par le fonds de compensation de l'AVS.

Communiqué de presse CSSS-N du 27 octobre 2023:

Enfin, la commission a été consultée sur les modifications de l'ordonnance sur l'AVS ainsi que sur d'autres ordonnances visant à mettre en œuvre le projet de modernisation de la surveillance dans le premier pilier et d'optimisation dans le deuxième pilier. À l'instar de son homologue du Conseil des États, la commission recommande au Conseil fédéral, par 14 voix contre 11, que les frais des systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse ne soient financés par le fonds de compensation de l'AVS qu'après consultation et approbation des organes d'exécution.

Le projet LSIAS ne tient pas compte de cette volonté politique claire de « consultation et d'approbation des organes d'exécution ». Ce qui crée un problème important et amène du flou dans la délimitation des compétences entre la surveillance et l'exécution.

La votation du 3 mars 2024 sur l'introduction d'une 13^e rente AVS oblige à redéfinir l'ordre des priorités. Les caisses de compensation feront tout leur possible pour verser aux assurés les prestations prévues par la Constitution à partir de 2026. Toute une série d'adaptations sont nécessaires au niveau de la loi, des ordonnances, des directives AVS. Nous avons besoin de ces décisions de la Confédération très rapidement, pour pouvoir commencer la mise en œuvre. Nous pensons que ce projet a la priorité absolue par rapport à la LSIAS. Lorsque les ressources sont limitées, il faut établir des priorités.

Nous sommes également d'avis que le fonds AVS doit être utilisé en priorité pour le financement des rentes de vieillesse et non pour des projets TIC mal définis par les autorités fédérales.

6 Remarques par article

Nous prenons position sur la première partie du projet. Nous pensons qu'il n'y a pas lieu d'élaborer une nouvelle loi. Nous rejetons la première partie dans sa totalité.

Section 1: Dispositions générales

Art. 1 et 2 (objet et champ d'application):

Considérant qu'une loi spécifique n'est pas nécessaire, l'objet et le champ d'application sont superflus.

Art. 3 (Définition des organes d'exécution):

La définition des organes d'exécution figure déjà aujourd'hui dans la loi fédérale concernée ; elle est donc inutile.

Section 2: Plateformes

Art. 4 et 5 (Plateformes):

Nous rejetons les articles 4 et 5. Les exigences relatives aux plateformes doivent être ancrées dans la LPGA pour toutes les branches d'assurance et non dans une « lex specialis » telle que la LSIAS.

En outre, le Conseil fédéral a mis en vigueur au 1^{er} janvier 2024 le nouvel art. 71, al. 4bis LAVS, créant ainsi la base légale nécessaire pour une plateforme (voir point 3 de la prise de position générale). La norme pour un système d'information existe déjà mais elle n'a pas encore été appliquée. Il est inutile d'adopter une nouvelle norme dans la LSIAS tant que la législation existante n'a pas été mise en œuvre.

Art. 6 à 8 (Obligation de communiquer par voie électronique):

Cette obligation peut et doit être réglée dans la LPGA. Il est clair qu'elle ne concerne pas uniquement le 1^{er} pilier (voir les remarques préalables ci-dessus).

Section 3: Autres systèmes d'information de la Confédération

Art. 9 à 12, 14, 16, 17, 20 et 22:

Ces articles concernant les applications de la CdC reprennent des dispositions qui figurent ailleurs dans le droit fédéral et qui sont donc inutiles. Le rapport explicatif du DFI énumère les bases légales existantes.

Art. 18 et 21:

Ces deux systèmes d'information visent des tâches d'exécution qui sont déjà assumées aujourd'hui par les caisses de compensation. La détermination du statut d'indépendance et de l'assujettissement à l'assurance internationale sont toutes deux des « activités de masse » qui se déroulent de manière standardisée. Si cela s'avérait nécessaire, il serait tout à fait possible de développer une application commune en s'appuyant sur l'art. 95, al. 3 LAVS. Nul besoin d'une nouvelle norme, car il y en a déjà une.

Art. 19 (cas de recours):

C'est une tâche d'exécution qui, conformément aux principes de la bonne gouvernance, ne peut pas être exercée par l'autorité de surveillance.

Section 4: protection des données

L'art. 25 concerne la protection des données, qui s'applique également à toutes les assurances sociales et ne doit donc pas être réglée dans une loi spéciale. La LPGA et les législations sur la protection des données sont appropriées à cet effet.

Section 5: Financement

Art. 26 à 28: étant donné que les dispositions susmentionnées existent déjà ou sont inutiles, les nouvelles dépenses prévues à la charge du Fonds AVS peuvent être économisées. Les dispositions sur le financement qui figurent dans la LSIAS sont donc inutiles.

Nous renvoyons à l'article 95 de la LAVS, qui s'applique sous une nouvelle forme depuis le 1^{er} janvier 2024. Le financement de systèmes d'information applicables à l'ensemble de la Suisse y est déjà ancré aujourd'hui. Nous ne comprenons pas pourquoi le 15 décembre 2023, le DFI propose d'élaborer une nouvelle loi fédérale alors que le Conseil fédéral a mis en vigueur des nouvelles dispositions légales au 1^{er} janvier 2024, qui répondent aux besoins.

En conclusion

La numérisation est une bonne opportunité pour améliorer les prestations de l'Etat. Du point de vue technologique, la numérisation ne signifie pas une centralisation, mais une procédure administrative sans rupture de média, qui peut être mise en œuvre plus simplement et de manière uniforme pour toutes les assurances sociales concernées par une révision partielle de la LPGA. **Le projet LSIAS est donc inutile et crée sans raison des structures centralisées.**

La LSIAS règle pour l'essentiel des points qui le sont déjà et constitue une « lex specialis » pour certaines branches d'assurance. Elle donne sans nécessité aucune de nouvelles compétences à la Confédération, en ignorant les compétences et responsabilités des organes d'exécution et en attribuant de nouvelles responsabilités de financement au Fonds AVS. En résumé, il n'est pas utile de créer une nouvelle loi LSIAS pour assurer le développement de la communication numérique dans les assurances sociales. Pour toutes ces raisons, il convient de rejeter totalement le projet de LSIAS et de créer une base juridique complète et globale pour toutes les assurances sociales en procédant à une révision partielle de la LPGA.

Il existe un projet déjà rédigé d'eLPGA, qui peut être examiné dans le cadre du processus législatif ordinaire. C'est la voie que nous préconisons.

ybeguelin@centrepatronal.ch et andreas.dummermuth@aksz.ch sont à votre disposition pour toute question.

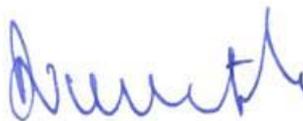
Nous vous remercions de tenir compte de nos remarques, et vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

ASSOCIATION SUISSE DES
CAISSES DE COMPENSATION
PROFESSIONNELLES



Yvan Béguelin
Président

CONFERENCE DES CAISSES
CANTONALES DE COMPENSATION



Andreas Dummermuth
Président