



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

Rapport de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS du 27 janvier 2026 à l'attention de la CSSS-N

Collaboration avec les organes d'exécution

1 Contexte

Le 30 octobre 2025, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a examiné le projet du Conseil fédéral relatif à la numérisation du 1^{er} pilier (loi fédérale sur les systèmes d'information des assurances sociales, LSIAS ; 25.075). Ce projet pose notamment les bases légales nécessaires à la mise en service d'une plateforme électronique du 1^{er} pilier.

Aux yeux de la commission, pour assurer le succès du projet, il est essentiel que la collaboration entre l'administration fédérale et les organes d'exécution fonctionne bien lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la nouvelle loi. Il convient notamment de veiller à ce que le fédéralisme soit préservé et que la répartition actuelle des tâches et des compétences entre les différents acteurs reste inchangée. Aussi la commission a-t-elle chargé l'administration d'élaborer un rapport illustrant la manière dont la collaboration entre l'administration fédérale et les organes d'exécution est prévue dans la mise en œuvre de la LSIAS et comment l'améliorer encore, s'il y a lieu. La commission souhaite en outre que des propositions de formulation visant à inscrire cette collaboration dans la loi soient élaborées.

La collaboration actuelle – et à venir – entre l'administration fédérale et les organes d'exécution est fortement liée, d'une part, à l'organisation du 1^{er} pilier inscrite dans la loi et, d'autre part, au financement des systèmes d'information. Il est donc nécessaire d'expliquer l'organisation et la répartition des tâches actuelles, ainsi que le financement des systèmes d'information.

2 Organisation et répartition des tâches entre l'administration fédérale et les organes d'exécution dans le domaine de l'informatique

L'exécution du 1^{er} pilier fonctionne selon un système hybride, qui confère la responsabilité de la gestion des registres centraux et des systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse à la Confédération, et la responsabilité des assurés et des cotisants, aux organes d'exécution (organes de la Centrale de compensation [CdC] compris). Ce système d'exécution a fait ses preuves, notamment compte tenu de ses nombreuses modifications législatives, systématiquement mises en œuvre dans les délais fixés par le législateur.

Aujourd'hui, l'informatique du 1^{er} pilier est gérée d'une part de manière centralisée (par la CdC), via les différents systèmes d'information de la Confédération, et d'autre part via les systèmes d'information décentralisés des organes d'exécution. La plupart des caisses de compensation ont institué leurs propres organisations spécialisées (pools informatiques) pour assurer le développement et l'exploitation de leurs systèmes d'information. Il existe aujourd'hui cinq pools informatiques. Par ailleurs, la Caisse de compensation du canton de Berne gère son propre système d'information. Les offices AI se sont quant à eux regroupés en deux pools informatiques.

2.1 Systèmes d'information décentralisés

Les tâches des organes d'exécution de l'AVS et de l'AI sont régies par différentes dispositions des lois spéciales (LAVS et LAI) ainsi que par la LPGA. Le projet de LSIAS ne modifie en rien cette répartition des compétences. Pour accomplir ces tâches, les organes d'exécution peuvent depuis toujours exploiter leurs propres systèmes d'information décentralisés, dans lesquels ils gèrent aussi bien les données qui parviennent à la CdC, via des processus standardisés, que d'autres données qu'ils utilisent pour la gestion des cas ainsi que dans le pilotage opérationnel.

Les associations des organes d'exécution disposent en outre d'une organisation spécialisée nationale, l'association eAVS/AI, qui coordonne les projets informatiques des organes d'exécution. Les organes d'exécution sont tous membres de l'association eAVS/AI (par l'intermédiaire de leurs associations), de même que la CdC.

2.2 Systèmes d'information centraux

Les systèmes d'information centraux assurent la transparence des données, soutiennent les organes d'exécution dans leurs tâches, empêchent le cumul des prestations, tiennent les données à la disposition de la Confédération et d'autres services autorisés et permettent de procéder à des évaluations statistiques en vue du développement et de la gestion des assurances.

Un service centralisé se prête bien à cet objectif, car il est capable d'exploiter les systèmes d'information de manière économique, de fournir ces services sur les plans technique et organisationnel et de garantir la sécurité des données. C'est pourquoi le développement et l'exploitation des systèmes d'information centraux, appelés registres, ont été confiés à la CdC.

Afin que les organes d'exécution puissent transmettre les données aux registres centraux de la CdC sous forme cryptée, puis y accéder ultérieurement, l'OFAS a mis en place un réseau national de transmission des données sécurisé (Sedex, pour *Secure Data Exchange*) et le réseau AVS/AI, ainsi qu'un système d'accès sécurisé (jeton d'authentification à deux facteurs).

Pour les mêmes raisons, le projet de la LSIAS proposait de centraliser la plateforme électronique du 1^{er} pilier (E-SOP, art. 4 LSIAS) et les systèmes d'information pour les expertises de l'AI (art. 9 LSIAS) auprès de la CdC. Les systèmes d'information pour les expertises de l'AI (art. 9 LSIAS) sont actuellement développés et exploités par des tiers, sous l'égide de l'association eAVS/AI (mission de coordination), pour le compte de l'ensemble des offices AI. Pour des raisons de gouvernance (sécurité de l'information et protection des données, contrôle financier et synergies avec les systèmes d'information actuels de la CdC), l'OFAS souhaite transférer la responsabilité de ces systèmes d'information centraux à la CdC. Les organes d'exécution n'en voient pas la nécessité et souhaiteraient que la coordination du développement et de l'exploitation de ces systèmes reste du ressort de l'association eAVS/AI.

3 Financement de l'informatique dans le 1^{er} pilier

3.1 Financement de l'organisation décentralisée

Les caisses de compensation financent leurs propres systèmes d'information par des contributions aux frais d'administration prélevées en plus des cotisations AVS/AI/APG et facturées aux cotisants (employeurs, indépendants et personnes sans activité lucrative). Dans le cas des offices AI, les frais d'administration, y compris ceux liés à leurs systèmes d'information internes, sont financés par le fonds AI.

Les organes d'exécution ont chargé leurs organisations spécialisées du développement et/ou de l'exploitation de leurs systèmes informatiques. Ces organisations sont des personnes morales dont la nature peut varier et, à l'instar de l'organisation spécialisée eAVS/AI, elles ne sont pas soumises à la surveillance de la Confédération.

Dans le cas des organisations spécialisées des **caisses de compensation**, la surveillance financière incombe à leurs membres respectifs (caisses de compensation). Les caisses de compensation sont soumises à la surveillance financière des cantons ou des associations fondatrices des caisses de compensation professionnelles (associations d'employeurs). L'OFAS ne dispose pas encore d'un aperçu des coûts informatiques des caisses de compensation AVS ventilés par assurance sociale fédérale.

Pour les **offices AI**, l'OFAS approuve tant leurs budgets que leurs comptes de frais d'administration. Il dispose ainsi d'une vision d'ensemble détaillée des dépenses informatiques des offices AI. En tant qu'autorité chargée d'octroyer des subventions, l'OFAS s'assure que ces fonds soient utilisés de manière appropriée et économique.

3.2 Financement des systèmes d'information centraux

Les systèmes d'information centraux de la Confédération sont financés par le Fonds de compensation AVS/AI/APG. Le registre des PC (art. 12 LSIAS) et le registre des allocations familiales (art. 13 LSIAS) sont financés par la Confédération.

Ces dépenses informatiques sont donc présentées en détail dans les comptes de la CdC et de l'OFAS. Elles sont soumises à l'approbation du Parlement. En 2023, elles se sont élevées à quelque 38 millions de francs suisses, dont environ 22 millions ont concerné les systèmes d'information centraux ici évoqués.

4 Collaboration entre l'administration fédérale et les organes d'exécution dans le domaine de l'informatique

Cette organisation hybride, comportant des unités centrales et d'autres qui sont décentralisées et présentant différents modèles de financement, exige une coordination et une collaboration étroites et approfondies entre les organes d'exécution et l'administration fédérale. Cette collaboration est assurée depuis de longues années par différents comités, groupes de projet et groupes d'exploitation, à différents niveaux hiérarchiques et décisionnels. Dès lors, une collaboration régulière s'est notamment établie sur les plans technique et spécialisé.

4.1 Attribution des rôles en informatique selon les bases légales actuelles

La gestion stratégique et la surveillance des assurances du 1^{er} pilier incombent à l'OFAS, à qui il appartient de s'assurer que la mise en œuvre soit de haut niveau, uniforme et conforme à la loi. À cette fin, l'OFAS régit le contenu des systèmes d'information centraux au moyen de directives spécialisées et standardise l'échange de données des organes d'exécution au moyen de directives techniques (art. 76a LPGA). En outre, l'OFAS fixe les exigences en matière de sécurité de l'information et protection des données (art. 72a, al. 2, let. b, LAVS). De plus, il décide, après consultation des organes d'exécution, comment financer les systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse qui doivent être financés par le fonds de compensation (art. 211^{quinquies}, al. 2, RAVS) afin de garantir un développement économique et standardisé de ces systèmes d'information. Cette structure de financement vise à exploiter les synergies, simplifier les processus et réduire la charge administrative des organes d'exécution en vue de réaliser des économies. La plateforme nationale pour la numérisation des APG, qui sera introduite en février 2026, en est un bon exemple.

En ce sens, l'OFAS assume la responsabilité du pilotage et en collaboration avec la CdC, celle de la coordination des projets informatiques relatifs aux systèmes d'information centraux à travers le rôle de mandant et de chef de projet. Les organes d'exécution, pour leur part, sont d'avis que c'est à eux qu'incombe le rôle de mandant des systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse et financés par des fonds. Étant chargés de la mise en œuvre, ils s'estiment en effet responsables du bon fonctionnement de ces systèmes vis-à-vis de leurs clients. À leurs yeux, leur responsabilité s'impose indépendamment du mode de financement du système ou du fait que celui-ci soit développé ou exploité de manière centralisée ou décentralisée. Également responsables du budget de ces systèmes d'information vis-à-vis du Parlement, ni l'OFAS ni la CdC ne partagent cet avis. Il leur semble aller de soi que les mandants soient aussi les organes responsables du budget qui s'y rapporte.

La CdC développe et exploite les systèmes d'information centraux du 1^{er} pilier pour lesquels le législateur l'a mandatée conformément aux spécifications techniques de l'OFAS. Elle garantit ainsi la sécurité des informations et la protection des données. De plus, la CdC contrôle la qualité des données, pour le compte de l'OFAS, en menant des contrôles de plausibilité.

Les pools informatiques développent et exploitent, pour le compte des organes d'exécution, les systèmes d'information financés par les frais d'administration dont ces organes ont besoin pour accomplir les tâches qui leur sont confiées par une loi spéciale. Il est également dans l'intérêt des organes d'exécution de maintenir les frais d'administration à un bas niveau et de développer des systèmes d'information conviviaux et rentables.

4.2 Garantie de la coordination entre l'informatique des organes d'exécution et celle de l'administration fédérale

La coordination entre l'informatique des organes d'exécution et celle de l'administration fédérale débute au niveau stratégique. Ainsi, élaborer une stratégie dans le domaine informatique est indispensable. Il est par exemple nécessaire de décider s'il y a lieu de mettre en place un système d'information centralisé pour accomplir une tâche. Le comité de pilotage 1^{er} pilier / Allocations familiales est en principe chargé de discuter ces questions stratégiques. Il est composé des présidences des conférences des organes d'exécution, de la direction de la CdC et de représentants de la direction de l'OFAS. La direction de l'OFAS en assure la présidence.

La commission de coordination eGov (CoCo eGov), composée elle aussi de spécialistes des organes d'exécution, de la CdC et de l'OFAS, a la haute main sur la mise en œuvre technique et spécialisée de la numérisation. Cet organe est présidé par l'état-major de direction de l'OFAS.

Les développements des projets informatiques de la Confédération financés par les fonds (c'est-à-dire la modernisation des systèmes d'information centraux tels que le registre des assurés) sont organisés dans le cadre d'une organisation de projet conforme à la norme eCH pour la gestion de projets informatiques HERMES. L'organisation de projet comprend trois niveaux : le pilotage (comité de projet), la conduite (comité technique) et l'exécution (groupe de projet). En règle générale, des représentants de l'OFAS, de la CdC et des organes d'exécution collaborent à chacun de ces trois niveaux. Une étroite collaboration s'instaure aux niveaux opérationnels, tandis qu'au niveau stratégique, ces acteurs sont impliqués au moins à titre consultatif, mais ils ont aussi la possibilité de participer au pilotage dans le cadre des comités de projet.

Le fonctionnement des systèmes d'information centraux révèle régulièrement que des adaptations sont nécessaires. Tel est le cas, par exemple, pour les modifications liées à la 13^e révision de l'AVS, qui nécessitent de modifier des directives techniques et, par conséquent, des systèmes d'information. Ces adaptations relèvent de la compétence des groupes d'exploitation composés de représentants de l'OFAS, de la CdC et des organes d'exécution.

Conclusion – Comme le montre le schéma ci-après, s'agissant des systèmes d'information de la Confédération financés par des fonds, les organes d'exécution sont consultés sur les décisions relatives à un projet de numérisation (marqué en rouge) et son financement ; ils participent également à la mise en œuvre et à l'exploitation au sein de tous les comités (aux niveaux tant stratégique que technique et opérationnel).

Niveau

Stratégique

Comité de pilotage 1^{er} pilier / AFam

Métier

Commission de
coordination AVS
(CoCo AVS)

Commission de
coordination AI
(CoCo AI)

Commission de
coordination AFam
(CoCo AVS)

Commission de
coordination eGov
(CoCo eGov)

Opérationnel

➤ Commission des cotisations
➤ Commission des prestations
➤ Commission des prestations
complémentaires
Commission surveillance et
organisation

➤ Groupe de travail

➤ Groupe de travail

➤ Projets de numérisation
➤ Groupes d'exploitation des
registres centraux et des
applications communes

5 Possibilités concrètes d'inscrire explicitement la coopération dans la loi

Les explications ci-dessus montrent que des cadres de collaboration entre les autorités fédérales et les organes d'exécution ont déjà été mis en place pour des projets de numérisation. Un potentiel d'amélioration – dont l'OFAS, la CdC et les conférences des organes d'exécution ont pris conscience – existe cependant. Aussi tous ces acteurs ont-ils convenu d'examiner ces aspects dans le cadre d'un projet commun et d'élaborer des solutions pour établir une gouvernance fédérale moderne et efficace dans le domaine de la numérisation (projet DIGOMO NEW).

Dans son audit CDF-24660 « Transformation numérique du 1^{er} pilier », le CDF a examiné l'organisation, la collaboration et le financement de l'informatique dans le 1^{er} pilier. Son rapport, publié le 7 janvier 2026, a été présenté à la Délégation des finances du Parlement. Il met notamment en évidence les problèmes liés à la collaboration et, à ce sujet, formule des recommandations qui ont toutes été acceptées par l'OFAS.

Lors des auditions sur la LSIAS, la collaboration n'étant pas inscrite dans la loi, les organes d'exécution ont exprimé leur crainte d'être exclus de toute participation aux projets de mise en œuvre. La proposition ci-après visant à inscrire cette participation dans la LSIAS a été soumise afin de dissiper ces craintes.

Art. 4

³ La CdC associe les organes d'exécution au développement et à l'exploitation de la plateforme régie par la présente loi sur les plans stratégique, technique et opérationnel.

⁴ Elle peut charger des tiers de développer et d'exploiter la plateforme.

Art. 18 Implication des organes d'exécution et mandats confiés à des tiers

¹ La CdC et l'OFAS associent les organes d'exécution au développement et à l'exploitation des systèmes d'information régis par la présente loi sur les plans stratégique, technique et opérationnel.

² Ils peuvent charger des tiers de développer et d'exploiter les systèmes d'information régis par la présente loi.

5.1 Évaluation de cette disposition

L'OFAS, la CdC et les organes d'exécution collaborent avec succès à l'exploitation des systèmes et à la mise en œuvre de réformes légales depuis de longues années. Cette collaboration s'inscrit dans le cadre des dispositions légales en vigueur et de l'organisation du 1^{er} pilier, laquelle est définie dans la loi et n'est nullement remise en question.

Cette organisation éprouvée sera exploitée lors du développement de futurs systèmes d'information traités dans la LSIAS, comme la plateforme E-SOP. La principale utilité d'une base légale portant sur cette collaboration consisterait à renforcer la transparence et à fournir plus de clarté. Toute modification importante apportée à l'avenir aux systèmes se déroulerait également dans le cadre de cette collaboration avec les organes d'exécution.

La responsabilité des systèmes d'information financés par des fonds reste du ressort de la Confédération. Ce principe est nécessaire pour que le Parlement puisse contrôler les dépenses des budgets des unités administratives concernées. Les adaptations proposées n'entraînent donc pas de transfert d'attributions ou de compétences à d'autres acteurs. Elles consolident plutôt un système qui a déjà fait ses preuves en concrétisant les attributions et compétences actuelles et en les inscrivant dans la LSIAS, sous l'angle du principe de responsabilité partagée consacré par le législateur pour la modernisation de la surveillance.

L'objectif de la LSIAS et des projets de numérisation qui s'y rapportent est de moderniser le système actuel par des procédures numériques plus rapides et plus efficaces et de garantir la mise en œuvre du fédéralisme dans le domaine des assurances sociales. Rappelons qu'il est question de moderniser la transmission des informations au profit tant des assurés (rapidité accrue) que des organes d'exécution (support technique commun propre à faciliter les échanges) et d'autres acteurs, et ce, de manière à la fois simple et sécurisée. Il est normal que la numérisation s'accompagne d'un certain degré de centralisation de l'information (principe de collecte unique des données [*once only*]), mais elle ne saurait centraliser des tâches dont l'exécution doit rester décentralisée.

La modernisation des procédures et de l'échange de données, de manière simple, sûre et continue, devrait permettre de réaliser des économies (réduction des subventions administratives à charge des fonds). À long terme, elle conduira également à la mise en place de processus plus modernes mieux adaptés au monde du travail et à la société d'aujourd'hui.

6 Évaluation des organes d'exécution

Le présent rapport ainsi que les dispositions¹ qui y sont proposées ont fait l'objet de discussions avec les conférences des organes d'exécution du 1^{er} pilier, qui les ont approuvés.

¹ Après avoir clarifié cette disposition avec les conférences des organes d'exécution, le terme « conception » a été supprimé sur recommandation de l'Office fédéral de la justice, car la conception fait partie du développement. Si le terme « conception » est mentionné spécifiquement dans le cadre de la collaboration avec les organes d'exécution, toutes les autres dispositions qui font référence à « développer et exploiter » devraient également être complétées, car sinon, cela pourrait donner l'impression que la conception n'est pas visée, ce qui entraînerait une insécurité juridique.