



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

Rapport de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) à l'intention de la CSSS-E,
daté du 14 août 2026

Obligation pour les employeurs et les institutions d'assurance privées au sens de la LCA de communiquer par voie électronique – Conséquences possibles et applicabilité

1 Mandat

L'administration a été chargée, d'une part, d'examiner la façon dont les employeurs et les institutions d'assurance privées au sens de la loi fédérale sur le contrat d'assurance (LCA) de même que les personnes agissant à titre professionnel (notamment les avocats) et les fournisseurs de prestations peuvent être soumis à l'obligation de communiquer par voie électronique avec les assurances sociales et, d'autre part, de présenter un rapport à ce sujet. Il s'agit d'exposer les potentielles conséquences de cette obligation et de vérifier l'applicabilité de la formulation de l'art. 37b, al. 1, let. c (nouveau) et let. d (nouveau), P-LPGA mentionné ci-dessous. L'administration peut éventuellement proposer une formulation.

Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)

Art. 37b (Obligation des employeurs et des institutions d'assurance privées)

¹ S'agissant des données concernant l'assuré, les personnes suivantes sont tenues de communiquer avec les assureurs et les organes d'exécution au moyen d'une plateforme:

- a. les personnes agissant à titre professionnel au sens de l'art. 47a, al. 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA);
- b. les personnes qui fournissent des prestations dont les coûts sont pris en charge par une assurance sociale au sens de l'art. 2 ou des prestations fournies sur mandat d'une assurance sociale au sens de l'art. 2;
- c. les employeurs au sens de l'art. 11;
- d. les institutions d'assurance privées au sens de la loi sur le contrat d'assurance du 2 avril 1908 (LCA).

2 Processus d'établissement du rapport

Après analyse de la disposition proposée, il apparaît que celle-ci devrait être adaptée afin d'harmoniser la terminologie avec celle de la LCA, qui utilise le terme « entreprise d'assurance ». Le complément « privé » est par ailleurs superflu.

Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)

Art. 37b Obligation de communiquer par voie électronique

¹ S'agissant des données concernant l'assuré, les personnes suivantes sont tenues de communiquer avec les assureurs et les organes d'exécution au moyen d'une plateforme:

a. les personnes agissant à titre professionnel au sens de l'art. 47a, al. 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA);

b. les personnes qui fournissent des prestations dont les coûts sont pris en charge par une assurance sociale au sens de l'art. 2 ou des prestations fournies sur mandat d'une assurance sociale au sens de l'art. 2;

c. les employeurs au sens de l'art. 11;

d. les institutions d'assurance privées entreprises d'assurance au sens de la loi fédérale sur le contrat d'assurance du 2 avril 1908 (LCA).

L'administration a mené une consultation du 27 mars au 22 avril 2026 pour la disposition concernée par les modifications rédactionnelles ainsi que pour la clarification des conséquences de l'obligation évoquée. Les organisations suivantes ont été invitées à prendre position :

- Union suisse des arts et métiers (usam)
- Union patronale suisse (UPS)
- Association Suisse d'Assurances (ASA)
- Suva
- Conférence des caisses cantonales de compensation (CCCC)
- Association suisse des caisses de compensation professionnelles (ACCP)
- Conférence des offices AI (COAI)

Le but était de recueillir l'évaluation, par les représentants des milieux intéressés, des conséquences d'une telle obligation et d'examiner l'applicabilité d'une nouvelle proposition de disposition.

Le rapport a été soumis à la consultation de l'administration auprès de l'OFSP, de l'OFJ et du SECO.

3 Prise de position des associations consultées

En résumé, les associations consultées ont pris position comme exposé ci-après.

3.1 Appréciation globale de l'obligation

La majorité des acteurs rejettent l'introduction d'une obligation légale de communiquer par voie électronique sous la forme proposée.

L'**usam**, l'**UPS**, l'**ASA** et la **CCCC** se prononcent clairement contre une obligation générale. Elles invoquent le fait que la numérisation est déjà bien développée sur une base volontaire et qu'une obligation n'apporterait aucune valeur ajoutée, tandis qu'elle générerait des coûts administratifs supplémentaires et serait source de complexité.

L'**ACCP** s'est exprimée de manière plus nuancée et juge l'obligation contreproductive pour les employeurs, tout en la considérant moins problématique pour les institutions d'assurance.

La **COAI** salue sur le fond l'introduction d'une obligation à l'échelle nationale, mais demande des dérogations pour les microentreprises (entre 1 et 9 collaborateurs) ainsi qu'un délai transitoire de cinq ans pour d'autres catégories.

Seule la **Suva** est clairement favorable à une obligation pour les employeurs et les institutions d'assurance.

Tous les participants s'accordent à dire que l'acceptabilité et la faisabilité d'une telle réglementation pour les employeurs sont directement corrélées avec la taille de l'entreprise :

- Catégorie 1 (entre 1 et 9 collaborateurs) : l'acceptabilité est jugée très faible. Les exigences techniques et financières entraînent une charge disproportionnée pour les microentreprises.
- Catégorie 2 (entre 10 et 49 collaborateurs) : l'acceptabilité est également jugée faible.
- Catégorie 3 (entre 50 et 249 collaborateurs) : l'acceptabilité attendue est moyenne.

- Catégorie 4 (250 collaborateurs ou plus) : l'acceptabilité est estimée moyenne, voire élevée, car ces entreprises disposent sans doute déjà de systèmes RH ou ERP intégrés, et des ressources nécessaires.

L'**ASA** estime que l'acceptabilité et l'applicabilité d'une obligation pour les assureurs privés au sens de la LCA ne dépendent pas du nombre de collaborateurs, mais du nombre de cas traités en relation avec les assurances sociales. En ce qui concerne les assurances multibranches reposant sur différentes bases légales (par ex. LAA, LCA, LAMal, etc.), les exigences en matière de protection des données sont susceptibles d'entraîner des charges supplémentaires considérables.

Si la **Suva** partage l'opinion majoritaire selon laquelle l'acceptabilité de la communication électronique est plus élevée pour les moyennes et grandes entreprises que pour les petites, elle juge néanmoins – contrairement à la majorité – l'acceptabilité moyenne pour la catégorie 2 et élevée pour les catégories 3 et 4, en se fondant sur les expériences réalisées avec son portail clients « mySuva » ; plus de 50 % de ses clients de la catégorie 2 utilisent déjà le canal électronique sur une base volontaire. Le taux d'utilisation atteint même 90 % pour les catégories 3 et 4.

3.2 Chances et défis liés à une obligation

Bien qu'ils refusent l'introduction d'une obligation, les participants à la consultation reconnaissent les avantages potentiels d'une numérisation reposant sur des incitations.

Sont notamment cités une efficacité accrue, des délais de traitement plus courts, l'amélioration et l'accélération de la coordination entre les assureurs, une plus grande qualité de données, l'absence de rupture de médias et la réduction des frais d'administration sur le long terme (en l'absence de canaux physiques en parallèle).

Ces avantages sont contrebalancés par les défis suivants : les coûts d'implémentation élevés (logiciel, interfaces), les charges liées à la formation des collaborateurs, la complexité technique (interopérabilité) et les risques pour la sécurité (cybersécurité).

3.3 Conclusion des participants à la consultation

La majorité des acteurs sont favorables à la numérisation sur le fond. Ils estiment néanmoins qu'il est préférable de créer des incitations et de la valeur ajoutée par des offres numériques intéressantes au lieu d'introduire une obligation. Ils justifient le rejet de l'obligation par les charges qu'elle générerait pour les PME. En revanche, la Suva estime que des canaux électroniques facilement accessibles allégeraient la charge des entreprises.

Par ailleurs, l'ACCP est d'avis qu'une obligation du tout numérique irait à l'encontre de la stratégie « priorité au numérique » (*digital first*) de la Confédération et enfreindrait les principes constitutionnels tels que la proportionnalité, la liberté économique et le droit à une procédure équitable.

La Suva, qui justifie la nécessité d'une obligation en s'appuyant sur les enseignements tirés de son expérience avec son portail clients, invoque le gain d'efficacité, la réduction des coûts et l'accroissement de la qualité qu'apporterait une telle obligation sur le long terme.

4 Conséquences

4.1 Sur les employeurs

Aujourd'hui, les assurances sociales communiquent avec les employeurs selon différents processus pour accomplir leurs tâches légales. Par exemple, dans le cadre de l'AVS, les employeurs versent les cotisations AVS et les frais d'administration aux caisses de compensation, auxquelles ils communiquent les données personnelles et salariales de leurs collaborateurs. Dans l'assurance-accidents obligatoire, les collaborateurs sont assurés par l'intermédiaire de leur employeur. C'est l'employeur qui souscrit le contrat avec l'assurance-accidents et s'acquitte des primes d'assurance. Dans l'assurance-invalidité, en revanche, ce sont les offices AI qui communiquent avec les employeurs, surtout dans le cadre des mesures de réinsertion professionnelle des assurés.

La consultation a montré que la communication est aujourd'hui effectuée au moyen de différents canaux. Pour les activités de traitement de masse telles que le paiement des cotisations AVS ou pour les communications récurrentes dans l'assurance-accidents, par exemple, de nombreux échanges ont déjà lieu par voie électronique tandis que les relations de l'AI avec les employeurs dans le domaine de la réinsertion professionnelle prennent des formes diverses.

Une obligation de numérisation ne devrait rien changer pour les employeurs qui communiquent déjà par le biais d'interfaces avec les assurances sociales. Les processus entièrement numérisés peuvent représenter une économie considérable, notamment pour les grandes entreprises. Or, celles-ci ont probablement déjà numérisé leurs processus. Il en est de même pour celles qui ne communiquent pas via des interfaces, mais par voie électronique. À l'avenir, elles transmettraient donc leurs données aux assurances sociales via une plateforme mise à leur disposition conformément à l'art. 37a, P-LPGA. Seules les entreprises qui ne communiquent encore aujourd'hui que sous forme papier – souvent de petites entreprises – devraient opérer un changement. L'ampleur des charges supplémentaires occasionnées par ce changement dépend probablement de l'aisance des employeurs concernés en matière de numérique. En ce qui concerne la communication avec l'AI, ce changement entraînerait en revanche des charges supplémentaires pour les employeurs, car aucun canal standardisé ne sera mis à leur disposition compte tenu des faibles quantités de données échangées et de la communication principalement individualisée.

En raison des exigences d'interopérabilité auxquelles sont soumises les assurances sociales, l'employeur n'a besoin que d'un seul login pour toutes les assurances sociales, ce qui rend ses charges raisonnables. Il est probable que le surcroît de charges généré pour les employeurs soit lié notamment à la formation des collaborateurs amenés à communiquer avec les assurances sociales. La communication par interfaces occasionne pour les employeurs des coûts d'investissement initiaux dans leurs systèmes d'information, mais elle leur permet en contrepartie de réaliser des économies grâce à l'accroissement de l'efficacité.

4.2 Sur les assureurs privés

Appliquée aux assureurs privés, l'obligation vise notamment à accroître l'efficacité du système tout entier au moyen d'une communication électronique entre tous les intervenants, qu'il s'agisse d'assurances sociales ou d'assureurs privés. Néanmoins, les gains d'efficacité escomptés ne seraient sans doute effectifs que si la communication avait lieu au moyen d'interfaces standardisées. Or, pour ce faire, la totalité des assureurs devraient moderniser l'intégralité de leurs systèmes d'information. Les investissements pourraient s'avérer substantiels selon le niveau de numérisation actuel de chaque établissement.

La consultation a montré que les assureurs privés ne pourraient réaliser des gains d'efficacité que s'ils traitent un grand nombre de cas avec les assurances sociales. C'est pour eux le seul moyen d'amortir les investissements.

4.3 Sur les assurances sociales

Si l'utilisation des plateformes des assurances sociales devait obligatoirement être élargie pour y intégrer les employeurs et les assureurs privés, les coûts d'investissement et d'exploitation pour les assurances sociales augmenteraient du fait de l'accroissement de la capacité des plateformes que cela exigerait (davantage de capacité de stockage et de calcul, de support, de processus à implémenter, etc.) ou de l'extension des systèmes d'information existants. Selon la réglementation actuelle, ces coûts devraient être supportés par les assurances sociales.

L'introduction de la communication électronique obligatoire entre les employeurs et les assurances sociales se traduirait par des gains d'efficacité pour les activités de traitement de masse des assurances sociales. La numérisation complète des processus des assurances sociales permettrait de réaliser des économies, car elle supprime les étapes manuelles effectuées jusqu'ici par des ressources humaines. Elle devrait par exemple réduire les frais de traitement (papier, envoi), accroître l'automatisation (traitement plus rapide) et améliorer la qualité des données transmises. Le potentiel d'économie ne peut toutefois être exploité que si l'obligation s'accompagne de l'introduction de normes claires et simples pour harmoniser les échanges de données et limiter ainsi les coûts de contrôle. Les données nécessaires à un calcul précis des conséquences financières font toutefois défaut.

En ce qui concerne les contacts plutôt individualisés de l'AI avec les employeurs, une communication électronique obligatoire ne produirait qu'un gain d'efficacité modeste, voire générerait un surcroît de charges.

5 Faisabilité et applicabilité

Les assurances sociales doivent assurer une collaboration et des interactions fluides avec les employeurs et les assureurs privés dans l'exécution de leurs tâches légales.

Les employeurs jouent un rôle particulièrement important à cet égard : ils sont tenus de déclarer leurs collaborateurs, ainsi que leurs salaires aux caisses de compensation dans les délais impartis pour que les cotisations puissent être prélevées et reportées dans les comptes individuels des assurés. Une obligation de communiquer par voie numérique constituerait un obstacle administratif supplémentaire dans l'accomplissement de cette tâche, notamment pour les petites entreprises. Cela irait à l'encontre des efforts de simplification maximale du décompte des cotisations d'assurance sociale, prévus en particulier pour éviter le travail au noir.

Par ailleurs, l'AI compte sur les employeurs pour la mise en œuvre des mesures professionnelles. Il est primordial que le travail des employeurs impliqués dans la réadaptation professionnelle ne soit pas entravé. Dans ce contexte, les obliger à utiliser certains canaux (numériques) dans une mise en œuvre ciblée des assurances sociales semble contreproductif.

Il faut également définir les moyens de mettre en œuvre de cette obligation et les conséquences d'un non-respect de la part des employeurs et des assureurs privés qui continueraient de recourir aux documents imprimés.

Le projet de LSIAS prévoit la possibilité pour le Conseil fédéral de définir des exceptions à l'obligation de communication électronique (art. 37b, al. 3, P-LPGA). Il peut ainsi exempter des acteurs de leur obligation de communiquer par voie électronique si celle-ci ne semble pas opportune ou fait obstacle à la faisabilité et à l'applicabilité d'une telle disposition. Cette possibilité accroît l'applicabilité d'une telle obligation légale.

6 Appréciation juridique

Du point de vue constitutionnel, l'obligation envisagée pour les employeurs n'est pas sans poser problème au regard du principe d'égalité et de l'interdiction de discrimination énoncés à l'art. 8, al. 1 et 2, de la Constitution fédérale (Cst.). Et ce, notamment parce que la notion d'employeur au sens de l'art. 11 LPGA englobe également les personnes physiques. Eu égard aux différences – potentiellement grandes – de compétences techniques entre les personnes et aux différences de moyens et possibilités dont elles disposent, la conformité d'une telle obligation à la Constitution ne doit pas être prise à la légère. Dans tous les cas, les exigences imposées aux personnes soumises à l'obligation doivent être proportionnées à leurs moyens et possibilités (principe de proportionnalité).

Lors des discussions, une comparaison a été établie avec l'obligation de communiquer la TVA par voie électronique à laquelle sont également soumis les employeurs. Contrairement aux assurances sociales, les entreprises ne sont toutefois assujetties à la TVA qu'à partir d'un chiffre d'affaires annuel imposable de 100 000 francs. Les petites entreprises sont donc dispensées de communication électronique avec les autorités fiscales.

Selon l'art. 37b, al. 3, P-LPGA, le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations à l'obligation de communiquer par voie électronique (par ex. pour les personnes physiques qui sont des employeurs mais n'exercent pas une activité entrepreneuriale ou pour les employeurs qui jouent un rôle important dans la réadaptation professionnelle dans le cadre de l'AI). Cette possibilité de définir des dérogations à l'obligation de communiquer par voie électronique devrait impérativement être maintenue, car elle permet de garantir le principe de proportionnalité et d'éviter par exemple que les charges des personnes physiques (notamment les personnes employant du personnel de maison) ne soient alourdies de manière inappropriée. Le maintien de cette possibilité de prévoir des dérogations s'impose également pour ce qui concerne les questions de proportionnalité liées à la liberté économique des personnes agissant à titre

professionnel au sens de l'art. 47a, al. 2, P-PA¹, des employeurs et des entreprises d'assurance concernés par l'obligation.

La liberté économique comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice. En ce qui concerne le libre exercice de la profession, le domaine de protection de la liberté économique englobe entre autres le libre choix de la forme d'organisation ainsi que d'autres aspects de l'organisation de l'entreprise (ATF 151 I 194, consid. 4.1). Par conséquent, le libre choix des moyens matériels de l'entreprise relève également du domaine de protection de la liberté économique (consid. 4.3.2).

Le droit fondamental à la liberté économique garanti à l'art. 27 Cst. doit être considéré en relation avec l'art. 94, al. 1 et al. 4, Cst. Selon cet article, la Confédération et les cantons ne peuvent en principe édicter que des prescriptions conformes au principe de la liberté économique (mesures conformes aux principes constitutionnels). Sont considérées comme conformes les mesures qui servent à protéger les biens de police ainsi que les dispositions de politique sociale et autres restrictions à la liberté économique qui ne sont pas motivées par des considérations de politique économique (ATF 151 I 194, consid. 4.2). Dans le cas présent, l'obligation servirait à réduire les coûts ainsi qu'à accroître l'efficacité et la qualité de l'exécution des tâches administratives dans le domaine des assurances sociales. Ces réductions de coûts et ces gains d'efficacité profiteraient en définitive à l'ensemble de la population. Le caractère obligatoire de la communication électronique peut être considéré comme une mesure de politique sociale qui n'est pas motivée par des considérations de politique économique et est donc conforme aux principes constitutionnels.

En outre, une atteinte à la liberté économique doit répondre au régime général des restrictions de l'art. 36, Cst (ATF 151 I 194, consid. 4.2). Toute atteinte à un droit fondamental doit non seulement être fondée sur une base légale, mais être également justifiée par un intérêt légitime et être proportionnée au but visé, conformément à l'art. 36, Cst. L'art. 37b, P-LPGA constituerait une base légale formelle en l'occurrence. Compte tenu de la réduction des coûts et de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité attendues dans l'exécution des tâches administratives dans le domaine des assurances sociales en cas d'introduction de l'obligation, on peut également considérer que, dans le cas présent, l'atteinte à la liberté économique poursuit des intérêts de politique sociale légitimes (cf. ATF 151 I 194, consid. 5.10).

Dans l'arrêt mentionné ci-dessus, le Tribunal fédéral a établi, lors de l'examen de proportionnalité portant sur l'obligation des avocats à communiquer électroniquement avec les autorités judiciaires, qu'un droit d'option ne paraissait pas aussi approprié à la réalisation de l'intérêt public consistant à garantir une administration aussi efficace que possible, compte tenu des expériences faites avec les échanges électroniques de documents juridiques sur une base volontaire depuis 2007 (PA, LTF) et 2011 (CPC, CPP, LP). Le Tribunal fédéral a par conséquent jugé que l'obligation était nécessaire (ATF 151 I 194, consid. 6.4). Dans le cas présent, il y a également lieu d'admettre qu'un droit d'option concernant la communication électronique via la plateforme ne serait pas aussi adapté qu'une obligation pour réaliser la réduction de coûts visée ainsi que l'amélioration de la qualité et de l'efficacité. Le caractère nécessaire de l'obligation pourrait donc également être ici reconnu.

S'agissant du caractère raisonnablement exigible de l'obligation, le Tribunal fédéral a conclu, dans l'arrêt cité plus haut, que l'obligation de communication électronique (qui concerne les échanges entre les avocats et les autorités judiciaires) ne constituait pas une atteinte grave à la liberté d'exercice de la profession car elle ne concerne pas les tâches clés de ces personnes, mais uniquement un aspect administratif secondaire de leur activité (ATF 151 I 194, consid. 4.3.3). Le Tribunal fédéral a considéré que l'effort requis de la part des avocats pour adopter la communication électronique avec l'administration était minime. Il a notamment tenu compte de la modicité des coûts occasionnés (op. cit., consid. 6.5.2). Le Tribunal fédéral a par conséquent jugé que l'atteinte était en définitive raisonnable (op. cit., consid. 6.5.4). Dans le cas qui nous intéresse, on peut également considérer que l'obligation ne concernerait qu'un aspect administratif secondaire de l'activité professionnelle ou commerciale des personnes agissant à titre professionnel au sens de l'art. 47a, al. 2, P-PA, des employeurs et des entreprises d'assurance soumis à ladite obligation. Il ne s'agirait donc que d'une légère atteinte. Dans le cas présent, le

¹ FF 2025 19

fait que le Conseil fédéral puisse prévoir des dérogations à l'obligation (pour les petites entreprises par ex.) plaide également en faveur du caractère raisonnablement exigible de l'atteinte en question.

7 Évaluation de l'administration

L'obligation pour les employeurs et les assureurs au sens de la LCA de communiquer par voie électronique offre un potentiel d'accroissement de l'efficacité des processus, de réduction des frais de traitement et d'envoi, et d'amélioration de la qualité des données se traduisant par une exécution des tâches sans rupture de médias et plus efficace. Pour les petites et moyennes entreprises, l'évaluation comporte des réserves non négligeables tandis qu'elle est plus positive pour les grandes entreprises, celles-ci ayant déjà largement adopté le numérique.

Du point de vue de l'administration, il est crucial que le Conseil fédéral puisse prévoir des exceptions à une éventuelle obligation de communication électronique, en particulier pour les microentreprises. Cela permet de garantir le respect du principe de proportionnalité tout en favorisant l'acceptabilité de la réglementation par les acteurs concernés. La réglementation proposée par le Conseil fédéral à l'art. 37b, al. 3, P-LPGA le permet, et aucune disposition supplémentaire n'est dès lors nécessaire.