



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

Rapport de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) établi sur la base de la décision du Conseil national et à l'attention de la CSSS-E du 24 août 2026

Réglementation de l'échange de données entre l'assurance militaire ou l'assurance-accidents et le 1^{er} pilier

1 Situation initiale

Dans le cadre des débats parlementaires concernant la loi fédérale sur les systèmes d'information du 1^{er} pilier (LSIAS), le Conseil national a modifié les articles 50a LAVS, 97 LAA et 95a LAM dans le but notamment d'assurer une communication sans rupture de média dans les procédures d'annonce et de compensation entre l'assurance militaire ou l'assurance-accidents et le 1^{er} pilier.

En vue des débats au sein de la CSSS-E, l'OFAS a alors été chargé d'élaborer un rapport présentant la portée et les conséquences de la décision du Conseil national et comportant une analyse de sa formulation.

Dans le cadre du projet DIGAS¹, qui porte sur l'échange de données entre les organes d'exécution du 1^{er} pilier avec l'assurance militaire et l'assurance-accidents, la décision du Conseil national a été analysée en association avec le comité de pilotage du projet composé de la Suva, de l'Association suisse d'assurances (ASA), de la Conférence des offices AI (COAI) et de l'OFSP.

2 Formes d'échange de données

L'échange de données entre l'assurance militaire et l'assurance-accidents avec les assurances du 1^{er} pilier connaît aujourd'hui différentes formes. Selon la base légale, les données peuvent être communiquées sur demande écrite et motivée dans des cas particuliers, sans demande motivée ou de manière automatisée dans certains cas (procédure d'appel). Les dispositions correspondantes figurent notamment aux articles 50a et 50b LAVS, 66a et 66b LAI, 97 LAA et 95a LAM. L'article 32 LPGA, qui s'applique à titre subsidiaire, régit en outre l'échange de données dans le cadre de l'assistance administrative. Il en résulte plusieurs formes de communication des données du 1^{er} pilier à l'assurance-accidents et inversement :

2.1 Communication de données sur demande écrite et motivée dans des cas particuliers (art. 32 LPGA)

L'art. 32 LPGA actuel régit la communication de données aux autorités dans le cadre de l'assistance administrative. La procédure est liée à des cas particuliers et requiert une demande écrite et motivée. Il s'agit ainsi de respecter la protection des données des personnes concernées dans la mesure où seules les données nécessaires à l'accomplissement des tâches légales sont communiquées.

Cependant, ces deux facteurs que sont la demande motivée dans un cas particulier et le pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de la communication empêchent un traitement à grande échelle de même que l'automatisation qui nécessite des critères clairs. À titre d'exemple, on citera la coordination des

¹ Numérisation et automatisation des interfaces et des échanges de données

prestations dans le domaine des moyens auxiliaires et de l'allocation pour impotent. Il convient en outre de noter que la pratique dans le traitement des demandes au titre de l'article 32 LPGa n'est pas uniforme. Il existe des différences significatives selon l'appréciation du service chargé de l'examen. Concrètement, les données en soi ou le volume des données mis à disposition ne sont pas toujours identiques dans des cas pourtant similaires. Vu le grand nombre des caisses de compensation cantonales et professionnelles, les bases légales actuelles ne garantissent pas une application uniforme de l'échange de données.

2.2 Communication de données sans demande motivée (art. 50a, al. 1, let. b, LAVS, 66a, al. 2 et 3, LAI)

Selon les termes de l'article 50a, al. 1, let. b, LAVS, les organes du 1^{er} pilier peuvent communiquer à l'assurance militaire ou à l'assurance-accidents des données sans demande motivée lorsqu'ils en ont l'obligation en vertu d'une loi fédérale. En l'espèce, il en résulte concrètement que la transmission de données n'est possible que s'il existe une disposition correspondante dans la LAA ou dans la LAM. À défaut, la seule solution consiste à procéder par la voie de l'assistance administrative générale prévue à l'article 32 LPGa (voir point 2.1).

L'article 50a, al. 1, let. b, LAVS implique par ailleurs une pesée des intérêts. Autrement dit, la caisse de compensation ou l'office AI sollicité doit vérifier qu'aucun intérêt privé prépondérant ne s'oppose à la communication des données. La question en l'occurrence est de savoir si le droit de la personne concernée au respect de sa vie privée et au secret l'emporte sur la demande de renseignements formulée par l'assureur. Il s'agit donc de mettre en balance et d'apprécier en conséquence la valeur des intérêts privés et publics en jeu sur la base des circonstances concrètes. On soulignera encore que seules les données nécessaires au but en question peuvent être communiquées (art. 50a, al. 5, LAVS).

L'intérêt privé sera prépondérant notamment lorsqu'un dossier contient des données médicales qui ne sont pas nécessaires pour évaluer un droit à des prestations au titre de la LAA ou de la LAM.

2.3 Communication automatisée des données (art. 50b LAVS « Procédure d'appel »)

La législation actuelle prévoit déjà des cas où la communication de données est automatisée. Le registre des prestations en espèces courantes ainsi que le registre des assurés de la Centrale de compensation (CdC) sont accessibles par procédure d'appel (art. 50b LAVS).

Lors de l'accès aux données du service sollicité (p. ex. la CdC), la personne ou la machine à l'origine de la demande est identifiée et reçoit les données auxquelles elle a droit sur la base de cette identification. S'il n'y a aucune marge d'appréciation car les conditions sont clairement définies, il y a des règles qui peuvent être programmées de sorte à permettre à une machine de répondre sans intervention humaine.

La communication automatisée de données a été limitée aux registres mentionnés puisqu'il s'agit en l'occurrence de contenus déterminés tels que données d'identification ou informations relatives aux cotisations et aux prestations.

Par exemple, un assureur-accidents qui a besoin de données concernant les cotisations AVS de l'assuré pour fixer les primes et qui devra ainsi savoir auprès de quelle caisse de compensation se trouvent lesdites données pourra consulter les registres centraux de la CdC en vertu de l'art. 50b, al. 1, let. c, LAVS.

3 Analyse de la modification adoptée par le Conseil national

La modification voulue par le Conseil national vise à permettre l'échange automatisé de données (selon ch. 2.3) entre l'assurance militaire ou l'assurance-accidents et les assurances du 1^{er} pilier également dans les cas visés aux articles 50a LAVS, 97 LAA et 95a LAM sans nécessiter de demande particulière (selon ch. 2.1). En revanche, elle maintient la pesée des intérêts telle que requise lors de la communication de données sans demande motivée (selon ch. 2.2).

Cette décision combine ainsi les formes actuelles d'échange de données décrites aux ch. 2.2 et 2.3, ce qui induit une pesée des intérêts automatisée.

La communication automatisée de données, sous réserve d'intérêts privés dignes de protection, appelle toutefois à la prudence en ce sens que la licéité du procédé dépend des circonstances propres à chaque

cas et nécessite une pesée des intérêts dans le cadre du principe de proportionnalité. À cet égard, il convient notamment de prendre en considération la nature et la sensibilité des données, la situation de la personne concernée, la finalité de la divulgation, les inconvénients éventuels, les obligations de garder le secret et les mesures moins contraignantes telles les divulgations partielles. La pesée des intérêts s'apparente à un jugement de valeur dans un cas d'espèce de sorte qu'elle ne peut être automatisée que si les critères de communication des données sont préalablement définis de manière claire et précise.

4 Propositions de formulation

Afin de permettre l'échange automatisé de données, l'administration propose de compléter la norme de délégation actuelle prévue à l'al. 6 de l'article 50a LAVS ainsi qu'aux al. 8 des articles 97 LAA et 95a LAM. Ce complément s'appliquerait également à l'assurance-invalidité en vertu de l'article 66a, al. 2, LAI, selon lequel l'article 50a LAVS, y compris ses dérogations à la LPGa, est applicable par analogie. Pour l'échange de données visé à l'article 66a, al. 1, let. e, LAI, qui ne concerne pas l'AVS, la délégation devrait être inscrite dans un nouvel alinéa 4 de cette disposition. En référence au principe évoqué ci-avant, selon lequel l'automatisation n'est envisageable que si la communication des données, y compris la pesée des intérêts, est préalablement définie de manière claire et précise, le Conseil fédéral doit fixer les données qui peuvent être communiquées de manière automatisée.

La formulation proposée ci-après apporte plusieurs modifications d'ordre rédactionnel à la décision du Conseil national et ajoute les références correctes aux dispositions légales concernées. Il convient par ailleurs de biffer le chiffre 1 de l'alinéa 1, sous la lettre b1 de la décision du Conseil national (« les personnes au sens de l'article 1a alinéa 1 lettre c LAA »), car ce chiffre concerne en substance l'assurance-invalidité et l'échange de données dans ce cadre dispose de bases légales suffisantes dans la LAA et la LAI (cf. art. 45, al. 3^{bis}, LAA et 56 et 72 OLAA ainsi qu'art. 66a, al. 3, LAI et 88^{septies} OLAI). La lettre b2 a été intégrée à la lettre b1. Le chiffre 5 de la lettre b3 est contraire au système car ne concerne que l'AI et devrait donc être intégré à l'article 66a, al. 1, lettre e, LAI.

Concernant l'article 97 LAA, il est recommandé d'y apporter une correction rédactionnelle à l'alinéa 1, lettre b2 (« lorsque les données sont nécessaires à la détermination du statut à l'égard des assurances sociales [...] »), car il s'agit du statut à l'égard des assurances sociales et non de l'obligation d'être assuré et de payer des cotisations.

Il est également recommandé de corriger l'article 95a LAM en biffant l'alinéa 1, lettre a2 (« aux organes chargés d'appliquer la LAVS, en dérogation à l'article 32 alinéa 2 LPGa, lorsque les données sont nécessaires à l'évaluation de l'obligation d'être assuré et de payer des cotisations au sens des articles 1a et 3 LAVS et à la fixation et la perception des cotisations au sens des articles 4 à 10 et 12 LAVS »). On ne peut envisager aucun cas dans lequel l'assurance militaire disposerait de données présentant un intérêt pour la perception des cotisations.

Les articles de loi proposés par l'administration (50a LAVS, 66a LAI, 97 LAA et 95a LAM) sont libellés comme suit :

Art. 50a LAVS

¹ Dans la mesure où aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, les organes chargés d'appliquer la présente loi ou d'en contrôler ou surveiller l'application peuvent communiquer des données en dérogation à l'art. 33 LPGa :

...

b1. aux assureurs-accidents visés par la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA) en dérogation à l'art. 32, al. 2, LPGa, lorsque ces données sont nécessaires :

1. à la compensation au sens de l'art. 50 LAA,

2. à la coordination au sens des art. 63 à 71 LPGa des prestations de l'AVS avec :

– les moyens auxiliaires au titre de l'art. 11, al. 1, LAA

– l'indemnité journalière au titre de l'art. 16, al. 1, LAA

– la rente complémentaire au titre des art. 20, al. 2, et 31, al. 4, LAA

– l'allocation pour impotent au titre de l'art. 26, al. 1, LAA ;

3. à l'évaluation de l'obligation d'assurance au sens des art. 1a et 66 LAA, ainsi qu'à la fixation et la perception des primes au sens des art. 92 et 93 LAA.

b2. Biffer (voir let. b1, ch. 3)

b3. à l'assurance militaire au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM) en dérogation à l'art. 32, al. 2, LPGa, lorsque ces données sont nécessaires :

1. à la compensation au sens de l'art. 11, al. 3, LAM,

2. à la coordination au sens des art. 63 à 71 LPGa des prestations de l'AVS avec :

– l'allocation pour traitement à domicile ou cures ainsi que l'allocation pour impotent au titre de l'art. 20, al. 1, LAM

– les moyens auxiliaires au titre de l'art. 21, al. 1, LAM

– l'indemnité journalière au titre de l'art. 28, al. 1, LAM

– la rente d'invalidité au titre de l'art. 40, al. 1, LAM

– la rente de survivants au titre des art. 52 à 55 LAM,

3. à l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix, au sens de l'art. 43 LAM;

b4. Biffer (voir let. b3, ch. 3)

⁶ Le Conseil fédéral règle les modalités de la communication, notamment les données pouvant faire l'objet d'une communication automatisée, ainsi que l'information de la personne concernée.

Art. 66a, al. 1, let. e, LAI

¹ Dans la mesure où aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, les organes chargés d'appliquer la présente loi ou d'en contrôler ou surveiller l'application peuvent communiquer des données en dérogation à l'obligation de garder le secret inscrite à l'art. 33 LPGa¹ :

...

e. à l'assurance militaire au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM) en dérogation à l'art. 32, al. 2, LPGa, lorsque ces données sont nécessaires à la coordination au sens des art. 63 à 71 LPGa des prestations de l'AI avec les mesures de réadaptation au titre des art. 33 à 39 LAM.

...

⁴ Le Conseil fédéral règle les modalités de la communication, notamment les données pouvant faire l'objet d'une communication automatisée, ainsi que l'information de la personne concernée.

Art. 97 LAA

¹ Dans la mesure où aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, les organes chargés d'appliquer la présente loi ou d'en contrôler ou surveiller l'application peuvent communiquer des données en dérogation à l'art. 33 LPGa :

...

b1. aux caisses de compensation AVS et aux offices AI en dérogation à l'art. 32, al. 2, LPGa, lorsque ces données sont nécessaires :

1. à la coordination au sens des art. 63 à 71 LPGa des prestations de l'assurance-accidents avec :
 - les mesures d'intervention précoce et de réadaptation au titre des art. 7d, al. 2, et 8, al. 3, LAI
 - les mesures de nouvelle réadaptation des bénéficiaires de rente au titre de l'art. 8a, al. 2, LAI
 - les moyens auxiliaires au titre de l'art. 21, al. 1 et 2, LAI
 - l'indemnité journalière au titre de l'art. 22, al. 1 et 2, LAI
 - la rente au titre de l'art. 28, al. 1, LAI
 - l'allocation pour impotent au titre de l'art. 42, al. 1, LAI
2. à la fixation du service assuré en vertu de l'art. 11, al. 2, LAI,
3. à l'évaluation du droit à l'indemnité journalière en cas d'interruption des mesures de réadaptation (art. 22^a, al. 7, let. d, LAI),
4. au calcul de l'indemnité journalière de l'assurance-accidents perçue jusqu'à présent (art. 24, al. 4, LAI)
5. à l'évaluation de l'obligation de l'assurance-invalidité de prendre en charge une partie de l'allocation pour impotent versée par l'assurance-accidents (art. 42, al. 6, LAI),
6. à la fixation du droit à l'indemnité journalière de l'AI et son montant éventuel dans les cas visés à l'art. 44 LAI;

b2. aux caisses de compensation AVS en dérogation à l'art. 32, al. 2, LPGa, lorsque ces données sont nécessaires à la définition du statut à l'égard des assurances sociales ainsi qu'à la fixation et à la perception des cotisations au sens des art. 4 à 10 et 12 LAVS.

...

⁸ Le Conseil fédéral règle les modalités de la communication, notamment les données pouvant faire l'objet d'une communication automatisée, ainsi que l'information de la personne concernée.

Art. 95a LAM

¹ Dans la mesure où aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, les organes chargés d'appliquer la présente loi ou d'en contrôler ou surveiller l'application peuvent communiquer des données en dérogation à l'art. 33 LPGa :

...

a1. aux caisses de compensation AVS et aux offices AI en dérogation à l'art. 32, al. 2, LPGa, lorsque ces données sont nécessaires :

1. à la coordination au sens des art. 63 à 71 LPGa des prestations de l'assurance militaire avec :
 - les mesures d'intervention précoce et de réadaptation au titre des art. 7d, al. 2, et 8, al. 3, LAI
 - les mesures de nouvelle réadaptation de bénéficiaires de rentes au titre de l'art. 8a, al. 2, LAI
 - les moyens auxiliaires au titre de l'art. 21, al. 1 et 2, LAI
 - l'indemnité journalière au titre de l'art. 22, al. 1 et 2, LAI
 - la rente au titre de l'art. 28, al. 1, LAI,
2. à la fixation du droit à une indemnité journalière de l'AI et de son montant éventuel dans les cas visés à l'art. 44 LAI;

a2. Biffer

⁸ Le Conseil fédéral règle les modalités de la communication, notamment les données pouvant faire l'objet d'une communication automatisée, ainsi que l'information de la personne concernée.

5 Conséquences, opportunités et défis liés à la décision du Conseil national et à la proposition de l'administration

5.1 Généralités

Les propositions de formulation permettent à l'assurance militaire et à l'assurance-accidents d'automatiser les processus d'échange de données avec les caisses de compensation et les offices AI. Conformément à la décision du Conseil national, aucune obligation en ce sens n'est toutefois imposée.

Une automatisation requiert de normaliser les bases de données des deux côtés afin de garantir l'interopérabilité des systèmes d'information. Les processus d'échange de données à automatiser sont ensuite définis et réglementés au niveau de l'ordonnance. Les structures de données et les interfaces sont alors définies, puis les systèmes d'information sous-jacents adaptés sur le plan technique.

Un projet bien coordonné offrirait l'opportunité de créer une architecture numérique propice à la collaboration entre les assurances sociales, avec les **avantages** bien connus de la numérisation : efficacité accrue, traitement plus rapide, coordination améliorée et accélérée entre les assureurs, meilleure qualité des données, réduction des ruptures de média et, à long terme, diminution des frais administratifs puisque les canaux parallèles ne sont plus nécessaires.

Ces aspects positifs se heurtent toutefois aussi à des **défis** : coûts de mise en œuvre élevés (développement et exploitation de logiciels, interfaces), investissement pour la formation du personnel, complexité technique (interopérabilité) ainsi que des risques liés à la sécurité (cybersécurité) et éventuelles adaptations organisationnelles. C'est pourquoi seuls les processus d'échange de données présentant un rapport raisonnable entre coûts et utilité pour les acteurs concernés doivent être automatisés selon la définition au niveau de l'ordonnance.

5.2 Conséquences financières

Le passage à l'échange automatisé des données avec l'assurance militaire et les assureurs-accidents nécessiterait l'adaptation technique de huit environnements informatiques au niveau du 1^{er} pilier (six pools dans le domaine de l'AVS, deux pools dans le domaine de l'AI). Selon une estimation approximative, cela devrait donner lieu à des projets informatiques de taille moyenne (jusqu'à 5 millions de francs) pour chaque pool informatique. Vu la nécessité d'harmoniser et de normaliser les structures de données décentralisées, la transition pourrait également concerner les différents organes d'exécution (sur les plans organisationnel et financier).

L'assurance militaire et les assureurs-accidents doivent également prévoir des coûts liés à l'adaptation de leurs systèmes d'information. Le montant dépend en outre de l'actuel mode de stockage des données à échanger dans les systèmes d'information. Les coûts sont à la charge des acteurs concernés.

6 Évaluation par les acteurs

Ces dispositions ont été examinées au sein du comité de pilotage du projet DIGAS et ont fait l'objet dans ce cadre d'une consultation auprès de la Suva, de l'ASA et de la COAI. L'OFSP et l'OFJ ont également été associés.

La Suva soutient expressément la proposition de l'administration. Elle estime qu'une procédure administrative entièrement électronique et sans rupture de média n'est possible que si, outre le canal de communication électronique, la loi précise quelles données peuvent être échangées à des fins de coordination entre les assurances sociales – en sus de l'assistance administrative au sens de l'art. 32, al. 1 et 2, LPGA, selon lequel les données ne peuvent être fournies que « dans des cas particuliers et sur demande écrite et motivée ». Les compléments adoptés par le Conseil national garantiraient que les assurances sociales reçoivent automatiquement les données dont elles ont de toute façon impérativement besoin pour remplir leurs tâches légales, abolissant ainsi un processus actuellement exécuté au cas par cas et lourd. Cela permettrait d'améliorer la coordination entre les assurances sociales, d'accélérer les procédures et d'éviter les demandes de restitution inutiles. Parallèlement, ces compléments renforceraient la sécurité juridique et répondraient mieux aux exigences du droit de la protection des données, qui requiert une base légale suffisante pour l'échange de données.

L'ASA, qui représente les intérêts de la majorité des assureurs-accidents au sens de l'art. 68 LAA, fait état de positions très divergentes parmi ses membres. Il convient de considérer également que le secrétariat de l'ASA a formulé la prise de position sans avoir pu consulter au préalable toutes les sociétés affiliées. À noter enfin que cinq des 21 assureurs visés à l'art. 68 de la LAA ne sont pas représentés au comité de pilotage du projet DIGAS (assurance-accidents de la ville de Zurich, Solida, Société d'assurances dommages FRV, ÖKK et Sympany) faute d'être membres de l'ASA.

La COAI a donné son accord à la proposition de l'administration sans formuler un avis détaillé.

De leur côté, les conférences des caisses de compensation ne voient actuellement aucune nécessité de réaliser des investissements importants. L'automatisation de l'échanges des données avec les assureurs-accidents ne répond pas à leurs besoins prioritaires et urgents.

L'OFSP relève que les intérêts des assureurs-accidents varient en fonction de la taille de l'entreprise et du nombre d'assurés. Ainsi la Suva agit exclusivement en tant qu'assureur-accidents et assure environ la moitié des employés, alors que les 21 assureurs-accidents visés à l'art. 68 LAA couvrent le reste de l'effectif des assurés, sachant que la taille des entreprises et l'ampleur du domaine des accidents varient considérablement par rapport à l'ensemble du secteur des assurances.

7 Synthèse

La décision du Conseil national vise à permettre aux organes d'exécution du 1er pilier d'échanger des données avec l'assurance militaire et les assureurs-accidents sans devoir présenter de demande motivée dans chaque cas particulier. Selon les discussions au sein du comité de pilotage du projet DIGAS, il conviendrait dans ce cadre de permettre notamment aussi l'échange automatisé de données, soit la communication dite « de machine à machine ».

La disposition prévue par le Conseil national stipule toutefois que l'assurance qui fournit les données doit néanmoins évaluer si aucun intérêt privé prépondérant ne s'oppose à cette communication. Il s'agit d'une décision relevant du pouvoir d'appréciation, qu'une machine ne peut prendre en l'absence de règles claires et précises permettant de programmer un algorithme. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit définir concrètement quelles données peuvent être communiquées de manière automatisée.

Ce complément offre une solution praticable pour favoriser l'échange automatisé de données. Les processus concrets d'échange de données dans lesquels la pesée des intérêts peut être automatisée sont définis au niveau de l'ordonnance. Les acteurs concernés ont ainsi la possibilité d'automatiser de manière ciblée les flux de données selon un rapport raisonnable entre coûts et utilité. L'automatisation reste facultative et nécessite une coopération coordonnée entre les acteurs concernés. Dans le domaine de l'assurance-invalidité, les investissements nécessaires doivent faire l'objet d'un examen particulièrement minutieux compte tenu de la situation financière critique du Fonds AI.