

**CONFERENCE DES CAISSES
CANTONALES DE COMPENSATION**

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

**ASSOCIATION SUISSE DES CAISSES
DE COMPENSATION
PROFESSIONNELLES**

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

CONFERENCE DES OFFICES AI

Sempacherstrasse 15
6003 Lucerne
Tél. 041 369 08 08
info@ivsk.ch

Ce document est une traduction en français de la version originale en allemand.

Berne, le 17 août 2023

Projet eLPGA

Permettre une communication électronique globale et complète dans le domaine de la sécurité sociale

L'essentiel en dix points

1. Le mandat politique est clair : Il faut créer une base légale pour la numérisation dans le droit des assurances sociales.
2. Le projet eLPGA est une proposition proactive, constructive et concrète faite par les trois associations professionnelles du 1^{er} pilier (Association des caisses de compensation professionnelles, Conférence des caisses cantonales de compensation et Conférence des offices AI).
3. L'uniformité de la procédure en matière d'assurances sociales est préservée. Une base légale fédérale uniforme sera créée conformément à cet objectif.
4. Un nouveau chapitre d'une douzaine d'articles est inséré dans la loi sur la partie générale du droit (LPGA).
5. Il n'y a pas de nouvelles compétences, ni de nouveaux organes, ni de doublons, ni de développement de la bureaucratie.
6. La communication électronique est optionnelle pour les assurés et les employeurs ; en revanche, les assureurs sociaux devront gérer leurs dossiers sous forme électronique.
7. La proposition s'inspire de deux projets de loi de la Confédération. L'un a déjà été adopté par le législateur (l'acte modificateur unique « loi fédérale sur les procédures électroniques dans le domaine fiscal »); l'autre a été transmis au Parlement fédéral (LPCJ; Communication électronique avec les tribunaux et les autorités).
8. La sécurité, l'authenticité et l'intégrité des données des assurés et des assurances sociales sont garanties.
9. Les assureurs mettent en œuvre les dispositions dans un délai de 5 ans.
10. Il n'y a pas de charge financière supplémentaire pour les communes, les cantons et la Confédération.

Un coup d'œil rapide sur chacun des dix points:

1 Le mandat politique est clair : une solution complète et globale pour les assurances sociales

Dans le cadre des délibérations parlementaires sur la révision de la loi «Modernisation de la surveillance du 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^{ème} pilier» (MdS, FF 2020 1 ss), le Conseil des États, en tant que premier conseil, s'est prononcé pour que les assureurs puissent notifier leurs décisions par voie électronique (BO 14 juin 2021).

Le Conseil national, en tant que deuxième conseil, a rejeté cette proposition sous cette forme. «Il n'y avait pas de divergences au sein de votre commission concernant cet objectif (précisément la communication par voie électronique)», a fait remarquer la porte-parole de la commission, Mme Sauter, mais cette question ne concerne pas seulement les caisses de compensation, mais tous les assureurs sociaux (BO 17 mars 2022). Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le porte-parole de la commission du Conseil des Etats, M. Ettlín, a ensuite déclaré (BO 30 mai 2022) : «Régler ce sujet dans la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) évitera au Conseil fédéral de devoir prendre une décision pour chaque assureur. La LPGA s'applique en effet à tous et pourrait donc être utilisée dans tous les domaines des assurances sociales. Comme le souligne la minorité (au Conseil des Etats), le Conseil national en a décidé autrement à une nette majorité des voix, parce que le Conseil fédéral souhaite régler la numérisation dans le droit des assurances sociales de manière plus complète et globalement.».

Cela montre que les deux chambres souhaitent une communication par voie électronique, qu'il y a une volonté politique du Parlement de créer une réglementation pour toutes les branches des assurances sociales et que le Conseil fédéral a promis au Parlement une solution complète et globale.

Les associations professionnelles du 1^{er} pilier ont pris note de ce mandat politique clair et l'approuvent. La proposition qu'elles présentent correspond ainsi à la volonté du législateur fédéral.

2 Projet eLPGA : une proposition concrète

Les associations professionnelles ont, pour ce faire, sollicité deux spécialistes externes : Maria Winkler, juriste au bénéfice d'une large expérience professionnelle (IT & Law Consulting GmbH à Zurich ; <https://www.itandlaw.ch/>) dans les domaines du droit de l'informatique et de la protection des données. Elle a aussi élaboré, à l'attention des associations professionnelles, des supports en lien avec la protection des données dans le 1^{er} pilier. Mme Winkler est par ailleurs responsable de la protection des données au sein de Swissdec, l'association la plus importante dans le domaine de la transmission électronique des données salariales en Suisse (<https://www.swissdec.ch/fr>).

Ueli Kieser, professeur, docteur en droit (Zurich ; <https://www.kspartner.ch/>), a également été impliqué. Avocat chevronné, il est spécialisé dans les procédures en matière d'assurances sociales et enseigne notamment le droit des assurances sociales dans différentes universités.

Isabelle Hoop, licenciée en droit de l'Université de St-Gall et avocate, a, quant à elle, représenté les organes d'exécution. Elle est responsable du service juridique de la SVA Zurich, le plus grand organe d'exécution du 1^{er} pilier de Suisse. Andreas Dummermuth, président de la Conférence des caisses cantonales de compensation, licencié en droit et titulaire d'un Master of Public Administration, a également apporté sa contribution.

Les travaux ont débouché sur la formulation d'une proposition de texte de loi au niveau fédéral, laquelle doit être non seulement discutée avec l'administration fédérale, mais aussi avec les décideurs politiques.

3 Uniformité également dans la communication numérique

La création de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) fut une tâche colossale. La structuration des assurances sociales en fonction des risques (maladie, accident, chômage, vieillesse, etc.) et l'évolution historique entre le lancement de l'assurance-accidents en 1918, la mise en place de l'AVS à partir de 1948 et la création de la LAMal en 1996 ont mené à des normes de procédure très différenciées par branche d'assurance sociale. Depuis le 1^{er} janvier 2003, c'est désormais la LPGA qui s'applique. La volonté du législateur est clairement inscrite à l'art. 1, lettre b LPGA : il veut que la loi fixe «les normes d'une procédure uniforme dans le domaine des assurances sociales».

C'est précisément pour renforcer cet objectif et la mission principale de la LPGA - à savoir une procédure uniforme dans le domaine des assurances sociales - que la communication électronique doit être introduite dans la LPGA.

Des entretiens informels menés avec des représentants de sept branches des assurances sociales ont montré qu'il existe un grand intérêt à réglementer la communication électronique. Seule une réglementation uniforme permettra d'éviter des doublons. Force est de constater que de nombreux assureurs effectuent des tâches relevant de différentes branches d'assurance. Traiter de plusieurs façons ces tâches sur le plan technologique pour répondre à des normes de procédures différentes entraînerait une complexité inutile et une augmentation des coûts.

Le rôle des employeurs, qui ont un statut d'organe dans le système des assurances sociales, est primordial : ils doivent (!) participer au traitement des assurances sociales. Il est donc urgent et nécessaire d'avoir des approches coordonnées (par exemple Swissdec pour les administrations fiscales, les assureurs-accidents, les caisses de compensation et les caisses d'allocations familiales), afin de permettre aux employeurs de disposer de normes de procédure uniformes et d'utiliser des interfaces standardisées.

Il est aussi très important de donner aux assurés la possibilité de communiquer par voie électronique. Ils pourront alors compter, pour toutes les tâches en lien avec les assurances sociales, sur une procédure réglée de manière sûre, conformément à la nouvelle réglementation eLPGA. En résumé, les assurés bénéficieront d'une nouvelle possibilité de communication et, parallèlement, d'une grande sécurité d'un point de vue juridique.

4 Droit de procédure uniforme – un simple complément

Comme indiqué au point 3 : la procédure uniforme dans le domaine des assurances sociales est à la fois un mandat légal et un objectif politique. L'approche choisie dans le cadre du projet de eLPGA consiste à maintenir le droit de procédure qui a fait ses preuves depuis 2003 et qui a été développé par la jurisprudence. On ne change pas une formule gagnante. Il faut en revanche compléter ce qui manque. Lors du vote final de la LPGA, le 6 octobre 2000, la procédure se basait alors sur des documents physiques et, par conséquent, des processus papier.

Le projet d'eLPGA propose d'ajouter simplement une nouvelle section au chapitre 4 de la LPGA, après l'actuelle «Section 2 : Procédure en matière d'assurances sociales» : «Section 2a : Communication électronique en matière d'assurances sociales».

Les bases légales relatives à la communication électronique dans les assurances sociales reposent sur une douzaine de dispositions légales.

5 Pas de nouveaux organes, ni de nouvelles compétences, ni de doublons, ni de développement de la bureaucratie

La proposition d'eLPGA ne crée pas de nouvelles compétences, ne nécessite pas de nouveaux organes, évite les doublons et respecte les principes de bonne gouvernance.

On peut réduire la bureaucratie au lieu de la développer. Toute personne assurée ou tout employeur a la possibilité, s'il le souhaite, de communiquer par voie électronique.

Les conditions technologiques nécessaires au bon fonctionnement d'une communication électronique n'ont aucun rapport à proprement parlé avec le domaine des assurances sociales. Il est de nos jours heureusement courant de communiquer par voie électronique des données sensibles et protégées (p. ex. avec les banques, les assurances privées, les autorités fiscales, etc.). Il existe des technologies éprouvées. Les assurances sociales ne doivent en fin de compte pas réinventer la roue, mais s'insérer dans un cadre existant.

Le message du projet d'eLPGA est donc clair : la communication électronique dans le domaine des assurances sociales peut être réglée tout simplement par l'introduction, dans la LPGA, d'une réglementation y relative. En effet, la communication électronique dans les assurances sociales ne pose pas de problème technologique (!) : les applications numériques disponibles sur le marché sont des ressources technologiques éprouvées qui peuvent être utilisées.

6 Facultatif pour les assurés et les employeurs - obligatoire pour les assurances sociales

Il n'appartient pas à l'État d'imposer aux citoyens un seul moyen de communication. Certaines personnes sont en mode numérique 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 ; d'autres, en revanche, n'ont pas accès à ces outils techniques et ne possèdent pas les connaissances nécessaires à leur utilisation. Les assurances sociales doivent tenir compte de cet état de fait et ne prêter à personne.

Dans le projet d'eLPGA, il importe ainsi que les assurés - on pense par exemple au personnel d'entretien payé à l'heure comme une aide ménagère -, mais aussi les employeurs, ne soient pas tenus de communiquer par voie électronique. Les personnes peuvent, selon leur souhait, soit communiquer par le biais de supports papier, soit par voie électronique.

En revanche, les assureurs sociaux seront désormais tenus de gérer leurs dossiers sous forme électronique, ce qui correspond presque toujours à la pratique actuelle et, au moins en partie, aux prescriptions légales ou de surveillance. Il manque à ce jour une réglementation qui permettrait aux assurés de s'annoncer, de communiquer et de recevoir des décisions par voie électronique.

L'obligation de gérer les dossiers sous forme électronique facilitera également l'échange de données entre les assureurs. Dans le cadre de la révision de la MdS, le Parlement a introduit l'art. 76a al. 1 LPGA qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2024 : «Le Conseil fédéral règle l'échange électronique de données de sécurité sociale entre les assureurs suisses et entre ceux-ci et les autorités fédérales». Cette norme LPGA prend encore plus de sens dans la perspective de l'obligation, prévue par le projet d'eLPGA, de gérer les dossiers sous forme électronique.

7 Le projet d'eLPGA s'appuie sur le droit fédéral existant et en cours d'élaboration

Comme nous l'avons déjà mentionné, la communication électronique avec les autorités est une question de réglementation, et non pas de technologie. Le projet d'eLPGA a ainsi choisi l'approche consistant à reprendre, pour l'ensemble des activités du domaine des assurances sociales, ce qui se pratique dans tous les domaines du droit fiscal. Le 18 juin 2021, le Parlement fédéral a adopté la nouvelle loi fédérale sur la procédure électronique en matière d'impôts (FF 2021 1499). Neuf lois fédérales ont dû être adaptées séparément étant donné qu'il n'y a pas de «partie générale» au niveau fiscal.

Le projet d'eLPGA reprend la logique, les termes et les éléments de cet acte modificateur unique qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Ce qui a été politiquement accepté dans le domaine fiscal peut aussi être utilisé dans les assurances sociales.

Il faut par ailleurs prendre en compte la future loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LCPJ) qui adapte également les dispositions de la loi sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) en ce qui concerne la communication électronique. Le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message à ce sujet le 15 février 2023. La LCPJ règle la procédure à suivre en cas de litige devant les tribunaux, ce qui correspond, au niveau des assurances sociales, à la «Section 3 : Contentieux» et aux art. 56 ss. LPGA.

Le projet d'eLPGA ne crée pas de doublons, car il se concentre uniquement sur la procédure administrative. Il est clair que les assureurs sociaux - comme tous les autres acteurs étatiques - devront alors se conformer aux nouvelles dispositions de la LCPJ en lien avec la procédure judiciaire.

Considérons la quantité de travail dans ces deux domaines. Les assurances sociales génèrent par définition un volume considérable d'activités. Elles touchent plus de 8,8 millions de personnes et génèrent des dépenses annuelles qui se chiffrent à plus de 127 milliards de francs (hors prévoyance professionnelle ; année 2021). Les procédures devant les tribunaux correspondent en revanche à moins d'un millième de l'ensemble des tâches liées aux assurances sociales. C'est précisément pour cette raison qu'il est pertinent de régler dans la LPGA la communication électronique en lien avec les procédures non contentieuses en matière d'assurances sociales, puis dans la LCFJ, celle en lien avec les procédures contentieuses.

8 La loi garantit la sécurité, l'authenticité et l'intégrité des données des assurés et des assurances sociales

La qualité des données est d'une importance capitale pour les assurances sociales. Aussi, il est prescrit dans le projet d'eLPGA que la sécurité, l'authenticité et l'intégrité des données des assurés et des assurances sociales doivent être garanties.

Les assureurs sont tenus de gérer une plateforme de communication électronique ou d'en confier la gestion. Ils doivent par ailleurs en identifier les utilisateurs. Il a été renoncé d'intégrer dans la LPGA des prescriptions détaillées relatives à la gestion des dossiers et aux mesures concrètes à prendre pour garantir la sécurité des données. Ces exigences sont en effet déjà réglées en détail dans les lois sur la protection des données de la Confédération et des cantons, qui ont été révisées ces dernières années, ainsi que dans les prescriptions relatives à la gestion et l'archivage des dossiers applicables à certaines branches des assurances sociales (comme les directives de l'OFAS sur la gestion, la conservation, l'archivage et la destruction des documents dans les domaines de l'AVS/AI/APG/PC/Ptra/AFamAgr/AFam (DGD)).

9 Mise en œuvre dans les cinq ans

Comme nous l'avons déjà indiqué, la communication électronique dans le domaine des assurances sociales est avant tout une question de réglementation. Il existe à ce jour des technologies qui peuvent être utilisées. La mise en œuvre prendra néanmoins un certain temps. Des investissements coordonnés seront certainement réalisés et de nouvelles interfaces intégrées dans les applications métier existantes. Enfin, la gestion électronique complète des dossiers ainsi que l'échange de données réglementé par la Confédération (nouvel art. 76a, al. 1 LPGA) nécessiteront également des adaptations.

Le projet d'eLPGA prévoit par conséquent cinq ans pour la mise en œuvre à compter de l'entrée en vigueur de la révision.

10 Aucune charge financière pour la Confédération, peu pour les cantons

Le renouvellement de l'infrastructure technologique est une tâche permanente dans les assurances sociales. Il ne faut donc pas s'attendre à des coûts supplémentaires importants qui iraient au-delà des renouvellements technologiques habituels.

La mise en œuvre des assurances sociales est en principe financée par les assurés et leurs employeurs. La Confédération ne participe généralement pas au financement de ce domaine.

L'exécution des prestations complémentaires à l'AVS/AI constitue la principale exception à cette règle, vu qu'elle est financée en premier lieu par les cantons (et, selon le droit cantonal, également par leurs communes) et qu'elle reçoit une participation financière standardisée de la Confédération. Des investissements supplémentaires seront peut-être nécessaires pour ces tâches d'exécution financées par les cantons. Ceux-ci n'entraîneront toutefois pas une explosion des coûts. Les organes PC cantonaux ont déjà à ce jour des documents 100% numériques, mais doivent – en l'absence d'eLPGA ! – en permanence scanner les annonces papier et les envoyer à nouveau sur papier après les avoir traitées 100% de manière électronique.

Personne de référence

Andreas Dummermuth se tient à disposition pour toute question relative au projet d'eLPGA.
andreas.dummermuth@aksz.ch