

La Déclaration Sociale Nominative (DSN), simple évolution ou véritable révolution des relations entre les employeurs et les organismes de Protection sociale ?

Renaud Vatinet

Expert des simplifications administratives pour les entreprises⁽¹⁾

Introduction

L'idée de ce qui allait devenir la DSN m'est venue à la fin des années 1990 alors que j'étais de retour sur mon premier métier (la Protection sociale) et que je constatais, étonné, que les processus n'avaient pas changé alors que partout ailleurs les technologies étaient l'occasion de les réviser.

Après avoir accompagné la création du GIP MDS, j'ai prolongé ma réflexion et j'ai commencé à exposer le concept de la DSN au début des années 2000 à quelques responsables publics et paritaires. L'idée a été progressivement reconnue et le GIP MDS s'est vu mandaté par la DSS pour approfondir le sujet. Cinq ans plus tard, la Loi Warsmann a permis d'officialiser ce nouveau mode de relations entre les entreprises employeurs et les organismes de Protection sociale (au sens large du terme).

Après avoir resitué la DSN dans son contexte historique, le présent article vise à présenter la DSN, le concept et ses modalités pratiques, avant d'en venir à une appréciation de ses impacts. Je terminerai cette présentation d'un point de vue plus personnel sur les autres évolutions attendues.

(1) A démarré sa carrière comme responsable informatique puis financier d'institutions de retraite complémentaire et de prévoyance. A rejoint ensuite le CESIA (Centre d'Études des Systèmes d'Information des Administrations) pour diriger deux programmes interministériels (Système d'information du Service public de l'Emploi et Normes d'échanges des Centres de Formalités d'Entreprises) avant de devenir Directeur en charge des opérations de simplification administrative pour les entreprises. A conçu et piloté le déploiement du Transfert de Données Fiscales et Comptables, porté deux programmes européens (SERT et TELER), dirigé l'étude sur le poids des formalités administratives (étude Cosiforme) et défini à cette occasion la méthodologie de mesure des charges administratives (reprise en Europe sous l'appellation MRCA, mesure et réduction des charges administratives). A contribué aux travaux de l'INPS dans les années 90 puis à la création du GIP MDS à la fin des années 1990. Après avoir rejoint Deloitte Conseil (devenu Ineum Consulting en 2003 puis Kurt Salmon en 2011) a dirigé les missions de conseil tournées vers les organismes de Protection sociale et a notamment été en charge de l'étude d'impact de la DSN pour les entreprises commanditée par le GIP MDS et par le MEDEF. A créé en février 2013 la SAS VATINET Conseil pour partager son expertise et son savoir-faire.

1. Le concept de base de la DSN

Le déploiement des principes de comptabilité d'engagement a conduit la plupart des organisations modernes à partir du fait générateur. En matière de Protection sociale, les faits générateurs majeurs sont l'embauche du salarié (événement auquel est associé le contrat de travail) et la paie (événement auquel sont associées les cotisations sociales).

Jusqu'à présent, si quelques procédures déclaratives reposaient bien sur un événement (déclaration d'intention d'embauche pour les URSSAF ou déclaration d'affiliation pour l'entrée en prévoyance chez les IP), la plupart des procédures déclaratives (ou de réponses à enquêtes) reposaient sur des communications périodiques, multipliant les déclarations au fil des organismes destinataires, en fonction des besoins (contenu et rythme de collecte) de ces derniers.

En partant des faits générateurs, la DSN permet de coller au plus près de la vie de l'entreprise et invite les organismes sociaux et de Protection sociale à s'adapter à celle-ci. Ce faisant, la DSN permet ainsi de se substituer à un grand nombre de déclarations, tout en apportant une sécurisation et une simplification du simple fait du rapprochement de l'événement déclenchant (le traitement des « anomalies déclaratives » étant plus facile à faire dans la foulée de l'événement que plusieurs mois après).

2. Le retour d'expérience des nombreuses opérations de simplification administrative menées depuis 30 ans

La simplification administrative est un objectif constant de tous les responsables administratifs et de tous les Gouvernements. Malheureusement, l'effort consacré pour vaincre ou contourner les résistances au changement conduit à étaler sur plusieurs années la réalisation de mesures qui peuvent pourtant apparaître comme du simple « bon sens ». Parallèlement, l'intention de faire réaliser une étude d'impact sur toute nouvelle loi ou texte réglementaire est rarement suivie d'effet et, chaque année, plus d'une dizaine de nouvelles obligations conduisent à créer une complexité administrative nouvelle pour les entreprises (dit autrement, pour une mesure de simplification, dix mesures nouvelles apparaissent chaque année se traduisant par une complexité accrue).

En matière de simplification administrative des relations entre les entreprises et les organismes publics ou sociaux, trois axes ont été privilégiés depuis 30 ans :

- le formulaire ou la déclaration unique (exemple de la DADS) ;
- le guichet unique (lieu unique de dépôt ; exemple du CFE) ;
- la dématérialisation (exemple de Net Entreprises, mais aussi du support magnétique il y a 30 ans).

Parallèlement, les principes qui guident la modernisation des relations client ont pénétré les organismes de Protection sociale :

- segmentation clients (exemple : employeurs individuels à domicile) ;
- réseau de distribution (exemple : experts-comptables) ;
- suivi personnalisé (exemple : compte personnel sur le site de l'OPS).

Enfin, les organismes se sont appropriés progressivement les principes clés d'un « marketing produits » :

- concevoir la « déclaration » comme un produit et adapter le « packaging » ;
- développer les services autour du produit déclaratif ;
- identifier et motiver les partenaires ;
- communiquer⁽²⁾.

Le tableau ci-après permet d'illustrer quelques exemples d'opérations significatives⁽³⁾ :

Années 1975-1980	<ul style="list-style-type: none"> • Les liasses papier carbonées permettent une même rédaction ou impression des déclarations annuelles de salaires pour des destinataires différents (la DAS 1 est alors adressée aux Impôts, aux URSSAF, aux CRAM et à l'INSEE) • Les supports magnétiques permettent l'envoi de fichiers volumineux (exemple des fichiers paiement des retraites) et permettent le recueil de déclarations de salaires par les institutions de retraite • La CNIL est mise en place et instaure des règles de contrôle sur les données nominatives
Années 1980-1985	<ul style="list-style-type: none"> • Le programme Transfert de Données Sociales est expérimenté avec 4 axes : <ul style="list-style-type: none"> – normalisation des données – restructuration de l'imprimé déclaratif (DADS) – lieu unique de dépôt (CRAM) pour le compte de l'ensemble des destinataires – élargissement des supports (magnétiques et télématiques dès 1983) • Le programme Centres de Formalités pour les Entreprises (CFE) permet d'instaurer un lieu unique de dépôt des déclarations relatives à la vie de l'entreprise, un imprimé unique par nature d'événement et une norme d'échanges permettant le filtrage des données selon les destinataires et en fonction de l'événement
Années 1985-1990	<ul style="list-style-type: none"> • La généralisation de TDS intervient après 5 ans d'expérimentation ; la bascule s'effectue avec la suppression de la facilité accordée aux grandes entreprises de remettre des listings pro-format • Les Caisses de Retraite Complémentaire adoptent une norme dérivée (TDS CRC) • L'étude CESIA sur Simplification Administrative et NTIC fait référence (en France et en Europe) et plusieurs programmes sont lancés (plan qualité DADS, programme EDI avec TDFC, mesure des charges administratives, ...)
Années 1990-1995	<ul style="list-style-type: none"> • La généralisation de TDFC consacre l'organisation de flux EDI avec le concours d'opérateurs privés (relais) et l'usage de la messagerie X400 • Les experts comptables s'approprient les normes EDIFACT et permettent d'élargir aux PME les flux déclaratifs dématérialisés • Le retour d'expérience des travaux menés en France est exporté auprès de la Commission Européenne (programmes SERT et TELER) et de l'institut statistique néerlandais

(2) Les opérations de simplification administrative ne sont pas particulièrement complexes au plan technologique. Elles sont en revanche lourdes à mettre en œuvre du fait du nombre d'acteurs à mobiliser. Ainsi, l'auteur de cet article préconise-t-il depuis 25 ans de prévoir 10 € d'investissement en communication / conduite du changement pour 1 € d'investissement informatique.

(3) Source : intervention de l'auteur lors des conférences Kurt Salmon sur N4DS et DSN.

Les évolutions de la Protection sociale

Années 1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> • Les Assises de l'Institut national pour la Simplification (INPS) rassemblent l'objectif de simplification avec le développement de la qualité de service • La DADS-U intègre dans une norme commune le formalisme nécessaire aux différents destinataires de déclarations annuelles de données sociales • La CNAV et l'ACOSS intègrent la dimension marketing dans leurs réflexions sur la simplification (segmentation clients/réseaux de distribution/produits déclaratifs)
Années 2000-2005	<ul style="list-style-type: none"> • Le GIP MDS met en service le portail Net-Entreprises en rassemblant les déclarations des organismes de Protection sociale obligatoires (de base et complémentaires) • La Délégation aux Usagers et à la Simplification Administrative lance les travaux de Mesures et de Réduction des Charges Administratives (MRCA) pour les entreprises • Les premiers concepts de DSN sont avancés et trouvent une dérivée pour l'Assurance chômage dans le cadre de la lutte contre la fraude
Années 2005-2010	<ul style="list-style-type: none"> • La DGME prend le relais de la DUSA pour soutenir les objectifs de mesure et de réduction des charges administratives et lancer différents projets de simplification en repensant le processus déclaratif • Le GIP MDS élargit son offre de déclarations dématérialisées • La DADS-U devient obligatoire • L'UNEDIC expérimente le projet DNA (déclaration nominative des assurés) • Le déploiement du droit l'information retraite induit le principe de se rapprocher du fait générateur (le bulletin de paie) • Le GIP MDS et le MEDEF font effectuer une étude d'impact de la DSN sur les entreprises
Années 2010-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Le déploiement de la norme N4DS conduit à dissocier structure de données et enveloppe de message déclaratif • Après 5 ans d'études, le lancement de la Déclaration Sociale Nominative (DSN) est annoncé. • Les Assises de la simplification administrative (29 avril 2011) sont l'occasion de relancer l'objectif de réduction des charges administratives pesant sur les entreprises ; la DSN est consacrée parmi les 80 mesures proposées • L'article 35 de la loi n° 2012-387 votée le 29 février 2012 et promulguée le 22 mars 2012 (dite loi Warsmann) officialise la mise en place de la DSN à compter de 2013

3. Les modalités de mise en œuvre de la DSN

Les principes retenus pour le déploiement de la DSN sont les suivants :

- un flux de collecte périodique (mensuel, après la paie) et un flux de collecte événementiel (ex. : arrêt de travail) ;
- des déclarations déposées sur le site Net-Entreprises géré par le GIP MDS ou sur le site MSA pour les entreprises agricoles ;
- un contrôle technique des déclarations par l'ACOSS et un éclatement en deux flux : l'un vers les organismes publics (avec une conservation des données assurée par la CNAVTS), l'autre vers les régimes assurantiels (avec une coordination assurée par la FFSA, le CTIP et la FNMF).

La Loi prévoit que la DSN devra être mise en œuvre en 2016 au plus tard. Il est probable qu'un délai complémentaire soit accordé aux entreprises mais aussi aux organismes de Protection sociale avant que le caractère obligatoire de la DSN s'impose à tous. Entre-temps, la DSN sera déployée par étapes (périmètre de couverture), sur la base du volontariat des entreprises. Au terme d'une année pleine de déclarations DSN mensuelles, les entreprises pourront trouver le bénéfice complet de la nouvelle procédure, avec l'abandon de la DADS.

4. Le champ d'application de la DSN

En partant des faits générateurs, la DSN va se substituer à une trentaine de déclarations. Le tableau ci-après permet d'identifier ces dernières en distinguant les années de mise en service.

<p>1^{re} étape (2013)</p>	<p>Déclaration des Mouvements de Main-d'Œuvre (DMMO) Enquête sur les Mouvements de Main-d'Œuvre (EMMO) Attestation Employeur destiné à Pôle Emploi (AE) Déclaration de Salaires pour les Indemnités Lounalières (DSIJ) Déclaration de radiation d'un salarié pour la couverture prévoyance complémentaire</p>
<p>2014- 2015</p>	<p>Extension progressive (le calendrier sera précisé par La mission de maîtrise d'ouvrage stratégique du projet DSN à l'issue du 1^{er} trimestre 2013)</p>
<p>Cible (2016)</p>	<p>Les 5 premières, plus :</p> <p>Déclarations de Cotisations Sociales (DUCS et autres formes propres aux organismes collecteurs) Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS et autres formes de collecte de données salaires) Déclaration récapitulative des heures supplémentaires, FPC, Taxe d'apprentissage Fongecif, DOETH, Effort à la construction Déclarations de congés payés et intempéries (BTP) Congés payés du spectacle, Chômage intermittents du spectacle Dossier OFII ...</p>

5. Les bénéfices induits pour les entreprises

Pour appréhender l'étendue des gains apportés par la DSN aux entreprises, il convient tout d'abord de se situer en phase finale de déploiement (toutes les déclarations remplacées par la DSN étant effectivement supprimées) et sur des processus et des outils stabilisés.

Les apports de la DSN pour l'entreprise s'inscrivent dans la refonte des processus : en lieu et place d'une organisation basée sur les flux déclaratifs (telle personne est en charge des DADS, telle autre des enquêtes DMMO, ...), la DSN va permettre une organisation centrée sur la vie interne de l'entreprise (les entrées sorties des salariés, la paie, ...) : la complexité est ainsi transférée aux organismes destinataires.

Parallèlement, la réduction drastique du nombre de déclarations (cf. tableau *supra*), l'automatisation de la production de la DSN à partir du logiciel RH/paie et l'identification d'un interlocuteur unique (front office commun assuré par les opérateurs du système) permettront de réduire la charge directe de production des déclarations.

Enfin, le rapprochement du traitement des déclarations et du fait générateur facilitera le traitement des anomalies, dans un cercle vertueux de fiabilisation des données (au lieu de corriger simplement l'information communiquée à l'organisme destinataire, l'entreprise sera incitée à corriger l'information en paye dans son propre SI pour éviter un nouvel envoi en risque d'anomalie). De plus, la réduction drastique du nombre de données communiquées (dans un facteur de 3 à 1 selon les données du GIP MDS) conduira également à la réduction du nombre d'anomalies.

À l'intérieur de l'entreprise, les salariés eux-mêmes pourront percevoir les intérêts de la DSN : d'une part leurs droits seront mis à jour plus rapidement (inutile par exemple d'attendre 18 mois pour obtenir ses points retraite), d'autre part leurs changements de situation pourront être maîtrisés plus rapidement par les organismes concernés.

À l'extérieur de l'entreprise, les éditeurs de logiciel de paie-déclarations sociales seront impactés par la baisse du nombre de déclarations, permettant de simplifier les chaînes de production d'états, par l'adoption d'une norme fonctionnelle unique, permettant de rationaliser les compétences nécessaires, par un lissage sur l'année des déclarations permettant d'éviter les surcharges annuelles liées au traitement de la DADS-U et par l'adoption de référentiels et de modèles de données mieux structurés et mieux partager permettant d'optimiser leur architecture technique. Ces simplifications pourront leur permettre de développer de nouveaux services pour les entreprises, à plus forte valeur ajoutée, tels que par exemple sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Les experts-comptables seront directement concernés par le déploiement de la DSN auprès des petites entreprises : là-aussi, l'automatisation des tâches, la rationalisation des processus et le lissage des charges pourront leur permettre de repenser leur organisation interne et de préparer le développement de nouveaux services pour leurs clients.

6. Les bénéfices induits pour les organismes

La maîtrise de l'information constitue l'enjeu majeur de nos organisations modernes. En bénéficiant de flux d'information au fil des événements générateurs dans les entreprises, l'organisme destinataire sera en mesure de mieux remplir ses missions, avec un service de meilleure qualité pour l'entreprise et ses salariés.

Le recouvrement des cotisations sera fiabilisé dans la mesure où un nombre important de contrôles de vraisemblance et de seuils pourront être exercés au mois le mois sans attendre la DADS-U du début de l'exercice suivant.

Les organismes de retraite pourront attribuer les points retraite au début de l'exercice suivant (si leur réglementation reste sur une base annuelle) voire même au fil de l'eau (s'ils font évoluer leur réglementation) au lieu des 18 mois constatés actuellement (fin de l'été de l'exercice suivant). Par ailleurs, pour les salariés partant en retraite, l'actualisation de leurs droits pourra être effectuée en quasi-temps réel après leur dernier mois d'activité.

L'Assurance chômage bénéficiera des informations clés nécessaires à l'actualisation des droits et/ou des prestations en réduisant ainsi le risque de récupération d'indus.

Les institutions de prévoyance et mutuelles complémentaires santé (contrats collectifs) pourront bénéficier du même impact. De plus, en collectant des informations clés sur l'évolution des salaires dans l'entreprise, elles pourront actualiser leurs produits de façon plus réactive, en collant à l'évolution des besoins dans l'entreprise.

Les organismes statistiques pourront bénéficier d'informations fiabilisées, dans des délais plus courts, permettant de valoriser la finalité même des statistiques en éclairant sur les évolutions constatées pour préparer des projections plus pertinentes.

La lutte contre la fraude sera plus efficace, en permettant des contrôles de situation plus rapprochés des changements de situation des ressortissants.

Conclusion

La DSN est un projet de simplification administrative majeur pour les DRH des entreprises. Si les conditions requises sont réunies pour lancer le projet (cadre fixé par la loi, implication des acteurs, maturité des solutions informatiques, ...), son démarrage sera progressif (2013-2016) et les acteurs les plus novateurs seront ceux qui pourront en recueillir le fruit le plus rapidement.

La DSN « révolutionne » la relation entre les entreprises et les organismes sociaux

- Par sa logique de flux continu, elle induit la possibilité d'introduire de nouveaux modes de gestion, au fil de l'eau, sans stocks (en flux tendus selon les logisticiens).

La DSN reste neutre par rapport aux choix politiques

- Elle permet de garder ouvertes différentes possibilités de schémas organisationnels de recouvrement des cotisations sociales.

Par ailleurs et à titre personnel, au-delà de la DSN, il me semble nécessaire de préparer d'autres évolutions, encore sous-évaluées

- L'inversion du sens de la preuve : ne faut-il pas arrêter de responsabiliser le chef d'entreprise sur un processus qui ne relève que de la responsabilité des OPS (les règles de calcul des cotisations) ; dès lors que la DSN permet de transmettre mensuellement l'assiette salaire et la situation d'emploi de chaque salarié, il devrait appartenir à chaque OPS la responsabilité d'indiquer en retour à l'entreprise le montant de la cotisation due ; un tel retour permettrait à l'entreprise d'archiver au lieu de devoir rendre compte plus de 15 mois après l'événement.
- L'automatisation des processus : ceux de facturation – recouvrement (par les OPS) et ceux de comptabilisation (dans l'entreprise) pourront conduire à de nouvelles économies de notre modèle de Protection sociale.
- La remise en cause de l'annualité du plafond de Sécurité sociale au profit du plafond mensuel : est-il raisonnable de devoir attendre la fin d'année pour connaître le montant réel à payer et ne faut-il pas arrêter les re-calculs systématiques et reports d'un mois sur l'autre pour les salaires qui évoluent au dessus du plafond SS ?