

## **Le groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales**

*La loi du 11 février 1994 relative à l'initiative économique et à l'entreprise individuelle avait prévu de créer un support unique de déclaration, préfigurant éventuellement un collecteur unique des cotisations. La mise en place en 2000 du GIP Modernisation des déclarations sociales (GIP MDS) a été une alternative à ce projet rejeté par la plupart des organismes de protection sociale. Le groupement comprend aujourd'hui 21 membres<sup>49</sup>.*

*Dans son référé adressé aux ministres concernés<sup>50</sup>, la Cour notait en particulier la montée en charge insuffisante du portail internet au regard des investissements consentis, l'absence de choix stratégiques et la nécessité de clarifier les règles d'articulation entre Net-entreprises et les applications des OPS. Elle portait également un regard critique sur le pilotage et la gestion du groupement, notamment en termes de passation de marchés.*

***La Cour constate que malgré les progrès réalisés, la question fondamentale de la vocation du GIP, simple portail ou centre de traitement, et donc de sa valeur ajoutée par rapport aux services déjà fournis par ses membres, n'a toujours pas été tranchée.***

L'arrivée d'une nouvelle équipe de direction et la prise de conscience, partagée par tous les membres du GIP, de la nécessité de procéder à des réformes suffisamment importantes pour

---

49) ACOSS, AGIRC, ARRCO, CNAV, ASSEDIC, CNAMTS, MSA, RSI, CIBTP, CCVRP, Congés Spectacles, CTIP, FFSA, CFDT, CGPME, CGT, CSOEC, FNSEA, MEDEF, SYNTEC-informatique, UPA. Le GIP dispose d'un budget annuel de 24M€ et emploie 55 personnes.

50) Référé du 7 octobre 2005 au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au ministre de la santé et des solidarités, au ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat et au ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes handicapées et à la famille.

surmonter les impasses dans lesquelles se trouvait le groupement ont permis d'enregistrer des progrès notables, en particulier, en termes de développement de l'activité, de qualité du service et de gouvernance. Néanmoins, les marges de progression restent encore importantes, surtout au regard des investissements consentis. Par exemple, le portail ne représente que 4,8% des déclarations faites pour le volet URSAFF de la déclaration unique de cotisations sociales (DUCS) en 2007, le reste étant constitué, selon l'ACOSS, de déclarations papier (77%), d'envois directs au serveur de l'ACOSS de fichiers en mode échange de données informatisées (EDI - 7,9%), ou de déclarations remplies sur le site [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr) (10,3%).

Concernant la création d'une entrée unique proposée aux entreprises par l'offre Net-entreprises, créée par le GIP, le site renvoie à deux types de déclarations : les déclarations dites « accrochées », c'est-à-dire développées et exploitées dans le système d'information de l'organisme de protection sociale concerné (ex : déclaration unique d'embauche), et les déclarations dites « hébergées », développées et exploitées par le GIP, alors maître d'ouvrage, et qui peuvent concerner un ou plusieurs organismes.

La Cour avait notamment critiqué la situation de concurrence créée par le refus de l'ACOSS de rattacher la DUCS à sa propre application Teledep suite aux retards constatés dans sa mise en place et à la mauvaise qualité du service offert par Net entreprise.

Les ministres, dans leur réponse, ont indiqué que des travaux étaient engagés pour « rattacher à Net-entreprises les offres de l'ACOSS susceptibles de recouvrir les besoins des partenaires du GIP ». En pratique, les utilisateurs seront dirigés de façon transparente vers le site de l'ACOSS pour saisir le volet URSSAF de la procédure ; en contrepartie, l'ACOSS s'engage à assurer la promotion de la déclaration unique sur Net-entreprises et à supprimer toute possibilité d'inscription sur son propre site.

De plus, à la suite des observations de la Cour, le GIP a renoncé à certaines applications jugées trop ambitieuses, notamment la déclaration nominative individualisée commune à tous les organismes de protection sociale. Toutefois, à la fin de l'année 2006, il a été chargé par le ministre délégué à la sécurité sociale d'étudier la possibilité de créer une « déclaration sociale nominative », qui se substituerait à la plupart des déclarations actuelles, sans que sa capacité réelle à piloter un tel projet avec l'assentiment de tous ses membres ait été renforcée.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*L'insertion sur le « Groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales » appelle de ma part les observations suivantes :*

*1°) Dans le référé du 7 octobre 2005, la Cour portait un regard critique sur le pilotage et la gestion du groupement. Elle constate dans son projet d'insertion sur le « groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales » que des progrès notables ont été enregistrés, en particulier en termes de développement de l'activité, de qualité du service et de gouvernance.*

*Le Gouvernement a soutenu les instances du GIP afin que la gouvernance du groupement soit modifiée dans le sens d'une meilleure efficacité dans la préparation des décisions. La création du comité d'orientation stratégique<sup>51</sup> a contribué de façon décisive à l'amélioration des prises de décisions, celui-ci préparant les orientations à soumettre au Conseil d'Administration et à l'Assemblée générale et « dominant » ainsi les sujets potentiellement conflictuels.*

*S'agissant du développement de l'activité et de la qualité du service, la Cour note que les marges de progression sont importantes. La progression du nombre de déclarations dématérialisées dans leur ensemble est constante. Pour le volet URSSAF de la DUCS cité comme exemple par la Cour, le portail représentera près de 9 % fin 2007 (au lieu des 4,8 % mentionnés par la Cour). Tous volets de la DUCS confondus, le taux de pénétration de Net-entreprises se situera à environ 8,6 %.*

*2°) Concernant l'existence de deux modèles de traitement des déclarations, selon qu'elles sont « hébergées » ou « accrochées », je tiens à nuancer le constat de la Cour selon lequel cette situation serait préjudiciable à la qualité du service offert.*

*Le choix entre une procédure « accrochée » ou « hébergée » est effectué par les organismes membres du GIP, dont les capacités techniques diffèrent fortement. Le développement et l'exploitation par le GIP-MDS a permis aux organismes qui ne disposaient pas des moyens pour assurer ces fonctions de prendre part à Net-entreprises et donc d'enrichir le service proposé aux employeurs. S'agissant des organismes ayant fait le choix de l'accrochage, tel que l'ACOSS pour l'application Télédep, des travaux ont*

---

<sup>51</sup> Le comité d'orientation stratégique est composé des directeurs des principaux membres du groupement (l'Acoss, l'Agirc, l'Arrco, la Cnav et l'Unédic), du directeur de la Sécurité sociale, du président du Comité des utilisateurs, du directeur et du président du GIP.

*été menés pour que l'opération soit totalement neutre pour l'employeur, pour lequel le seul point d'entrée est désormais le site net-entreprises.*

*Dans ces conditions, le fait que deux circuits de traitement co-existent ne paraît pas constituer en soi un frein réel à la qualité de service dès lors que le « front office » est bien constitué par le GIP. La souplesse laissée aux choix des circuits de « back office » est inhérente à la diversité des situations des organismes de protection sociale faisant partie du groupement.*

*3°) S'agissant enfin du chantier de la déclaration sociale nominative, c'est le conseil d'orientation du GIP-MDS qui a approuvé le 25 octobre 2006, à l'unanimité, le lancement de l'étude pour l'élaboration d'un cahier des charges sur les déclarations nominatives périodiques.*

*Lors du forum des COG des 5 et 6 mars 2007, Philippe Bas, alors ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a rappelé les gains attendus de la démarche engagée par le GIP et a souhaité qu'une première expérimentation ait lieu en 2008.*

*Les organismes de protection sociale sont très mobilisés dans l'ensemble sur ce chantier de simplification majeure pour les employeurs, que ce soit au niveau des groupes de travail, des instances de pilotage spécifiques mises en place (comité de pilotage et comité opérationnel) ou au niveau du comité d'orientation stratégique et du conseil d'administration, régulièrement informés de l'avancée des travaux. Ceux-ci continuent fin 2007 et devraient se poursuivre début 2008 afin d'examiner les scénarii de déploiement possibles, avant qu'une expérimentation soit conduite.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC  
MODERNISATION DES DÉCLARATIONS SOCIALES (GIP-MDS)**

*En premier lieu, le GIP-MDS se félicite du constat établi par la Cour, qui souligne à juste titre les progrès réalisés par le Groupement, les observations formulées dans le rapport ayant d'ailleurs grandement facilité l'adoption de nouvelles règles de gouvernance, en particulier par la création du Comité d'orientation stratégique<sup>52</sup> (COS). Les différents points soulevés par la Cour dans le projet d'insertion au Rapport public annuel appellent de la part du Groupement les précisions regroupées ci-dessous par thème.*

*\* La Cour constate d'abord que « de nombreux progrès ont été réalisés, mais que la question fondamentale de la vocation du GIP, simple portail ou centre de traitement, et donc de sa valeur ajoutée par rapport aux services déjà fournis par ses membres, n'a toujours pas été tranchée. »*

*Sur ce point, il convient de rappeler les termes de la nouvelle Convention constitutive, adoptée par le Conseil d'Administration du GIP le 9 décembre 2005. Elle précise en effet dans son préambule : que « ...les membres...souhaitent favoriser la simplification des déclarations des entreprises en faisant de net-entreprises leur point d'accès unique pour les déclarations multi-organisme tout en garantissant l'autonomie des flux financiers porteurs des droits contributifs des salariés affiliés... ». Cette orientation est confirmée dans l'article 2 (objet) qui stipule : « ...pour ce faire, les membres conviennent de lui confier la gestion et le développement d'une offre de service commune dénommée net-entreprises qui comprend deux activités :*

*a) la mise en service de leur point d'accès unique aux procédures de réception et de transmission de chacune des déclarations sociales multi-organisme dématérialisées ;*

*b) la mise en service d'un portail de liens permettant d'accéder aux services spécifiques des organismes membres de façon sécurisée grâce, en particulier, au site d'inscription générique... ».*

*L'accent étant mis par le texte sur la différenciation entre les déclarations multi et mono-organisme, on peut considérer qu'il n'y pas nécessairement unicité du modèle : Ainsi, par exemple, la Déclaration annuelle des données sociales unifiées (DADSU), déclaration multi-organismes, déposée sur net-entreprises, est vérifiée sur sa conformité globale à la norme par net-entreprises, avant que les données issues de la*

---

*52) Pour mémoire, le COS est constitué des directeurs généraux de l'Acoss, l'Agirc, l'Arrco, la Cnav et l'Unédic, du directeur e la Sécurité sociale, du président du Comité des utilisateurs, du directeur et du président du GIP. Ce comité, par sa composition et ses attributions, cimenter la conscience collective du Groupement.*

déclaration soient ventilées vers chaque organisme. Le différentiel de valeur pour le déclarant (qui adresse une déclaration unique) est mis en exergue par les enquêtes de satisfaction client.

A l'inverse, la DUCS, qui comprend en vérité autant de volets déclaratifs que de type d'OPS destinataires, peut sans préjudice pour l'utilisateur être « accrochée » au site. C'est le dispositif qui finalement a été mis en œuvre avec l'ACOSS, puisque la DUCS Urssaf est maintenant traitée par le moteur Teledép de l'ACOSS via l'accès à net-entreprises<sup>53</sup> et de façon totalement transparente pour l'utilisateur, qui peut dans la continuité, réaliser les autres volets sur le même site.

Toutefois, dans le cas de la DUCS, net-entreprises apporte également un différentiel de valeur pour les institutions de retraite complémentaires (IRC) en réalisant la distribution des DUCS vers chaque IRC destinataire. Incidemment, ce service à valeur ajoutée que l'Agirc-Arrco n'était pas en mesure d'assurer au moment des prises de décision initiales facilite la vie des déclarants et contribue à accélérer la dématérialisation des déclarations.

On peut donc admettre le fait que, selon les déclarations, net-entreprises soit à la fois « simple portail ou centre de traitement ». soit plus un moteur qu'un frein au développement du service.

\* La Cour ajoute à ce constat que les marges de progression restent encore importantes au vu du montant élevé des investissements réalisés. Elle indique dans la suite de ce constat, centré sur la seule DUCS, que le taux de dématérialisation est décevant alors que la qualité de service est bonne<sup>54</sup>. Pourtant des campagnes de promotion du service net-entreprises ont été et sont menées, en particulier par l'intermédiaire des Comités régionaux net-entreprises,<sup>55</sup> mis en place progressivement depuis 2006. Ainsi, l'insuffisance des résultats (plus de 2,8 million de DUCS seront réalisées sur net-entreprises cette année, alors qu'aucune réglementation n'oblige à la dématérialisation de cette déclaration) serait plutôt imputable maintenant à la résistance au changement de la part des déclarants qu'au manque de promotion des services dématérialisés par les OPS eux-mêmes.

---

53) Toutes les Urssaf sont dans ce modèle depuis juin 2007. Comme mentionné par la Cour, le transfert des inscrits sur [urssaf.fr](http://urssaf.fr) vers net-entreprises se fait progressivement. A terme, au premier semestre 2008, les accès à la DUCS Urssaf ne seront plus possible sur [urssaf.fr](http://urssaf.fr), mettant fin ainsi à la concurrence entre les deux services.

54) Ceci est confirmé par le taux de satisfaction client recueilli sur enquête auprès des déclarants

55) Chaque comité regroupe des représentants des OPS au niveau local et est animé par l'un d'entre eux. Ainsi, pour l'Île de France, l'Urssaf en est l'animateur.

*Ce constat peut être complété également par les résultats de la campagne 2007 (données 2006) des Déclarations annuelles des données sociales unifiées (DADSU) qui a reçu plus de 570 000 déclarations pour plus d'un million d'entreprises assujetties, ou ceux de la Déclaration commune des revenus (DCR) qui ont totalisé 200 000 déclarations pour une population concernée de 1 800 000.*

*Donc, sans contester le constat, il conviendrait plutôt de le situer dans la dynamique générale de dématérialisation des procédures administratives qui nécessitent la confiance des acteurs dans la transformation de leurs habitudes, cette considération dépassant le seul GIP-MDS, dont les résultats sont d'ailleurs jugés plus qu'honorables au regard d'autres téléprocédures, telles que téléTVA.*

*\* La Cour constate également avec satisfaction l'abandon de la Déclaration unifiée des cotisations sociales-individuelle (DUCS-I), décision faisant suite à ses observations, mais mentionne que « l'idée de déclaration nominative commune à tous les OPS n'a pas été abandonnée. A la fin de l'année 2006, le conseil d'administration a lancé une étude afin d'en examiner la faisabilité et la mise en oeuvre, étude à laquelle le Ministre chargé de la sécurité sociale a apporté son soutien. »*

*Une gouvernance spécifique à l'étude a été mise en place<sup>56</sup>, dès le lancement de l'étude nominative (prise par le conseil d'administration du GIP du 25 octobre 2006), les dispositions utiles ont été prises afin que la DSN fournisse toutes les informations nécessaires aux prises de décision pour une éventuelle mise en œuvre. Le cas échéant, la gouvernance sera alors adaptée pour assurer la réussite du projet DSN.*

*Enfin, il est notable que ses membres aient confié au GIP, (décision N°181 du CA de juillet 2007), la mission de réaliser et de maintenir l'outil permettant à un agent d'un organisme, dûment authentifié, d'accéder à une application informatique d'un autre organisme, l'ayant autorisé, dans le même acte professionnel, sans avoir à se ré-authentifier<sup>57</sup>. Cette décision illustre une dimension du GIP qui dépasse le seul objet net-entreprises, révélant une conscience collective du Groupement*

---

56) Un comité de pilotage présidé par le Président du GIP, un comité opérationnel, présidé par le Directeur du GIP, sept groupes de travail, chacun étant présidé par un représentant OPS, des séminaires semestriels de consolidation d'une journée regroupant la quasi-totalité des organismes (une cinquantaine de participants), et un suivi de l'avancement des travaux au COS et au CA.

57) Ce projet est connu sous le nom d'Interopérabilité OPS, ou IOPS et est en cours de déploiement.