

## **Chapitre IX**

**La déclaration sociale nominative :  
une première étape réussie,  
une nouvelle impulsion nécessaire**



---

## PRÉSENTATION

---

*La déclaration sociale nominative (DSN) est une déclaration sociale et fiscale instaurée par la loi du 22 mars 2012 sur la simplification du droit. Elle vise à substituer une seule déclaration mensuelle de l'employeur, produite directement à partir des données de la paie, à 21 formalités qui, auparavant, devaient être effectuées auprès de plusieurs organismes de manière généralement distincte, parfois redondante et à des échéances non coordonnées (mensuelles, trimestrielles ou annuelles). La DSN répond ainsi au principe « dites-le nous une fois », énoncé par la loi précitée et en vertu duquel les administrations ne peuvent demander une seconde fois des données déjà obligatoirement déclarées à l'une d'entre elles.*

*Après une montée en charge progressive à partir de début 2015, l'utilisation obligatoire de la DSN a été généralisée aux entreprises du secteur privé employant des salariés qui relèvent du régime général au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et aux entreprises du régime agricole au 1<sup>er</sup> avril 2017, ce qui a conduit à achever le mouvement de dématérialisation obligatoire de la déclaration des prélèvements sociaux<sup>447</sup>. Ainsi, en mars 2018, 1,6 million d'entreprises comptant 19,8 millions de salariés accomplissaient leurs obligations sociales par la voie de la DSN. Pour leur part, les trois fonctions publiques n'ont pas encore été intégrées à ce dispositif. Les particuliers employeurs, qui déclarent généralement leurs aides à domicile dans le cadre de dispositifs simplifiés<sup>448</sup>, n'ont pas vocation à le rejoindre.*

*Dans une précédente enquête, la Cour avait souligné le potentiel de simplification de la DSN pour les entreprises et, grâce à l'exploitation des données individuelles des salariés, d'amélioration de l'exercice de leurs missions par les organismes sociaux<sup>449</sup>. Un peu plus d'un an après sa généralisation aux entreprises et alors que les nouvelles conventions d'objectifs et de gestion (COG) des branches du régime général ont été conclues, elle en dresse un premier bilan<sup>450</sup>.*

---

<sup>447</sup> L'obligation de télédéclaration des prélèvements sociaux avait été instaurée au 1<sup>er</sup> juillet 2007 pour les entreprises déclarant au moins 800 000 € de prélèvements. Progressivement abaissé par la suite, ce seuil s'élevait encore à 20 000 € en 2015.

<sup>448</sup> Chèque emploi service universel (CESU) ou PAJEmploi pour les titulaires de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

<sup>449</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique, Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, juillet 2016, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>450</sup> La Cour n'a pas examiné la contribution de la DSN à la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu au 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'employeur communiquera à la DGFIP *via* la DSN le salaire net imposable du salarié et, en retour, la DGFIP transmettra par ce même canal le taux d'imposition applicable aux revenus du salarié.

---

*Si la généralisation de la DSN aux entreprises du secteur privé est en voie d'achèvement sans incident notable (I), une nouvelle impulsion doit être donnée pour exploiter pleinement cet outil de simplification des déclarations et de fiabilisation du recouvrement des prélèvements sociaux et du paiement des prestations sociales (II).*

---

## **I - Une généralisation en voie d'achèvement pour les entreprises du secteur privé**

La DSN répond à un objectif de simplification pour les entreprises et pour les organismes de protection sociale qui s'est traduit par la substitution d'une seule déclaration mensuelle à plusieurs formalités antérieures, grâce à l'extraction directe des données sociales depuis les logiciels de paie. L'outil ainsi créé est le produit de plusieurs années de tâtonnements et d'une démarche concertée. Un déploiement en plusieurs phases a débouché au cours de l'année 2017 sur une généralisation sans incident notable à la quasi-totalité des entreprises du secteur privé employant des salariés. Le dispositif ainsi mis en œuvre ne sera toutefois complet qu'une fois intégrées les dernières fonctionnalités prévues qui lui font encore défaut.

### **A - Une déclaration mensuelle unique issue directement des données des logiciels de paie**

La DSN a procédé initialement d'un double constat : le foisonnement des obligations déclaratives, générateur de coûts de gestion pour les entreprises et de risques d'erreurs ou de fraudes ; la persistance de déclarations sur support papier, en particulier pour les déclarations de salaires pour les indemnités journalières (DSIJ). La mise en place du nouvel outil a visé une réduction des formulaires déclaratifs et une généralisation de la transmission automatisée des données sociales.

## **1 - Une déclaration se substituant à la plupart des déclarations sociales**

À ce jour, 29 déclarations, intervenant à des périodicités diverses pour des organismes différents, ont été intégrées à la DSN.

### **Les déclarations remplacées par la DSN**

Outre la déclaration annuelle des données sociales unifiée (DADS-U)<sup>451</sup>, qui requérait chaque début d'année la transmission des effectifs employés et des salaires versés afin notamment de renseigner les droits des salariés, les déclarations remplacées relèvent de cinq catégories :

- 15 déclarations visant la collecte des prélèvements sociaux par les URSSAF (déclaration unifiée de cotisations sociales « DUCS URSSAF » ou bordereau récapitulatif de cotisations - BRC - et tableau récapitulatif annuel - TR), le régime agricole (bordereau de versement mensuel et déclaration trimestrielle des salaires), trois régimes spéciaux de sécurité sociale (déclarations mensuelle et annuelle pour les industries électriques et gazières et les études notariales, déclaration mensuelle et déclaration d'affiliation et de radiation pour la SNCF<sup>452</sup>) et les régimes légalement obligatoires de retraite complémentaire des salariés (« DUCS AGIRC-ARRCO » dans le cas général, agents non titulaires des administrations publiques et aviation civile<sup>453</sup>) ;

- les déclarations d'affiliation et de cotisations ou primes d'assurance et les déclarations de radiation aux mutuelles, aux sociétés d'assurance et aux institutions de prévoyance, ainsi que le certificat d'emploi pour un groupement de protection sociale (Audiens) ;

- quatre déclarations ayant pour objet le versement de prestations sociales : l'attestation de l'employeur destinée à permettre au salarié de faire valoir ses droits aux allocations de chômage (AE), l'attestation de salaire pour le versement des indemnités journalières liées à des arrêts

<sup>451</sup> Y compris une déclaration fiscale annexe à la DADS-U, celle des honoraires, commissions, courtages, ristournes commerciales, droits d'auteur versés à des tiers (DAS2).

<sup>452</sup> Caisses nationale et d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CNIEG et CAMIEG), de prévoyance et de retraite des personnels de la SNCF (CPRP-SNCF) et de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire (CRPCEN).

<sup>453</sup> Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) et caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRCPNPAC).

de travail (DSIJ), l'attestation de l'employeur spécifique pour les contrats à durée déterminée (CDD) d'usage et le relevé mensuel de mission (RMM) pour le calcul des droits des salariés intérimaires ;

- deux déclarations retraçant l'évolution des contrats de travail à des fins statistiques : la déclaration mensuelle de main d'œuvre (DMMO) et l'enquête trimestrielle sur les mouvements de main d'œuvre (EMMO).

L'intégration de deux autres formalités à la DSN était prévue, mais n'a pas été effectuée à ce jour. Elles concernent les prélèvements versés à la caisse centrale des vendeurs, représentants et placiers (CVRP) et à la caisse des congés intempéries du bâtiment et des travaux publics.

Par ailleurs, d'abord intégrée à la DSN, la déclaration des établissements aux fins d'assurer la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) entre les collectivités locales attributaires de ce prélèvement fiscal en a été retirée en 2018.

Dans le cas d'une entreprise du régime général n'employant pas de salarié intérimaire, la DSN se substitue ainsi à dix déclarations périodiques et à deux déclarations liées à des événements non récurrents (AE et DSIJ).

## **2 - Une nouvelle architecture déclarative fondée sur l'échange de données informatisé**

La DSN est une déclaration mensuelle, directement issue du logiciel de paie et transmise uniquement par voie dématérialisée<sup>454</sup>.

Les entreprises relevant du régime général - ou leur mandataire, notamment les experts-comptables - transmettent mensuellement toutes les données concourant au calcul des prélèvements sociaux à l'issue de la liquidation de la paie, *via* un « message » adressé à un point d'accès unique, le portail [www.net-entreprises.fr](http://www.net-entreprises.fr), auquel elles doivent préalablement être inscrites. Les entreprises du régime agricole (ou leur mandataire) déposent quant à elles leurs déclarations sur le portail [www.msa.fr](http://www.msa.fr).

<sup>454</sup> Selon le procédé de l'échange de données informatisé (EDI), qui prend la forme d'un envoi de fichier de données. Les entreprises ne peuvent plus télédéclarer les données sociales selon le procédé dit d'échange de formulaire informatisé (EFI), c'est-à-dire par une saisie en ligne sur internet.

Les employeurs ou leurs experts-comptables transmettent également des « signalements événementiels » : un arrêt ou une reprise de travail à la suite d'un arrêt maladie, maternité ou paternité ; l'interruption d'un contrat de travail de plus d'un mois.

La DSN mensuelle doit être transmise au plus tard le 5 du mois pour les entreprises d'au moins 50 salariés dont la paie est effectuée au cours du même mois que la période de travail et le 15 pour les employeurs de moins de 50 salariés ainsi que ceux de 50 salariés et plus en décalage de paie. Cette périodicité marque un changement important pour les employeurs, notamment pour ceux de moins de dix salariés qui avaient auparavant la faculté de déclarer les prélèvements sociaux à un rythme trimestriel. Ces employeurs conservent néanmoins la faculté, sur option de leur part, de verser les sommes dues selon une périodicité trimestrielle<sup>455</sup>.

En revanche, certaines informations conservent dans le cadre de la DSN leur périodicité déclarative antérieure<sup>456</sup>.

Les signalements d'événements - par exemple une rupture de contrat de travail - doivent être adressés dans un délai de cinq jours à compter de leur connaissance par l'employeur, à l'exception des indemnités journalières subrogées, transmises dans la DSN mensuelle.

Selon la nature des données et des organismes qui en sont destinataires, les données sont distribuées par l'ACOSS ou par la CNAV (régime général), ou bien par la MSA (régime agricole).

S'agissant des entreprises relevant du régime général, le portail [www.net-entreprises.fr](http://www.net-entreprises.fr) transmet les données reçues à l'ACOSS. Cet organisme effectue de premiers contrôles sur les données dites de « bloc 1 ». Il transmet à son tour les données à la CNAV qui réalise des contrôles de deuxième niveau, puis affecte les données qui les concernent, dites de « bloc 3 », à l'ACOSS, à la CNAM, à la DARES, à la DGFIP, à Pôle emploi et à elle-même (données propres à sa mission « retraite »). Par ailleurs, l'ACOSS transmet directement à l'AGIRC-ARRCO et aux autres organismes de protection sociale complémentaire les données qui leur sont destinées.

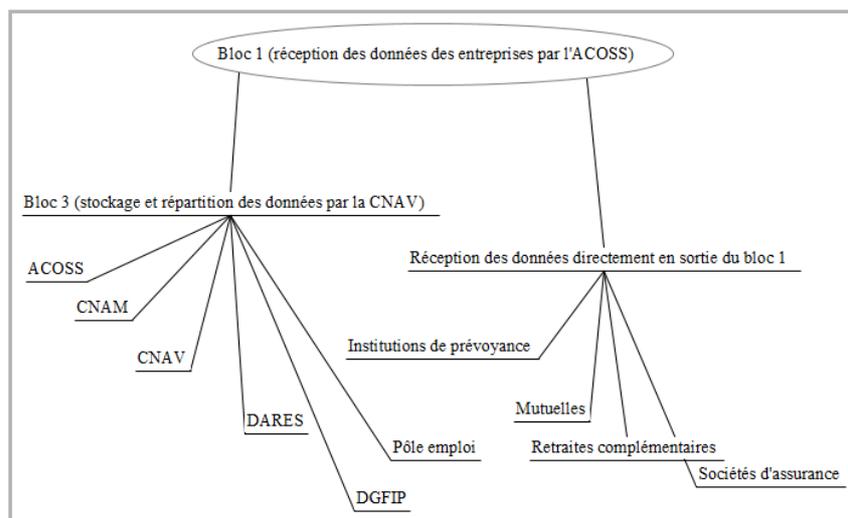
Pour les entreprises du régime agricole, la MSA reçoit directement les données du portail [www.msa.fr](http://www.msa.fr), puis les traite et recouvre les prélèvements sociaux, y compris ceux liés aux retraites complémentaires et à la prévoyance.

---

<sup>455</sup> Cette option est également possible pour les employeurs de moins de 11 salariés.

<sup>456</sup> Comme les informations de l'ex-DAS2, déclarées une fois par an dans la DSN.

### Schéma n° 3 : circuit simplifié des données de la DSN pour les entreprises relevant du régime général <sup>457</sup>



Source : Cour des comptes.

## B - Un déploiement progressif

La DSN actuelle est le produit de plusieurs années de tâtonnements au cours desquelles l'État a réorienté un projet mal engagé. Sa mise en œuvre a été pilotée de manière duale, entre un responsable de maîtrise d'ouvrage nommé par l'État et une maîtrise d'ouvrage opérationnelle confiée à un GIP réunissant l'ensemble des acteurs concernés. À dessein, il a été décidé une montée en charge progressive afin d'écarter les risques inhérents à tout « big bang » informatique.

<sup>457</sup> Plusieurs régimes de retraite de base ou complémentaire et, le cas échéant, maladie et AT-MP propres à certaines professions ont également été intégrés à la DSN en 2017 : CAMIEG, CNIEG, CPRP-SNCF, CRCPNPAC, CRPCEN et IRCANTEC. Par ailleurs, les « blocs » stockent les données préalablement à leur affectation aux organismes qui en sont destinataires ; en définitive, il n'a pas été créé de bloc 2 pour les organismes de protection complémentaire.

## 1 - Un projet déjà ancien réorienté sous l'impulsion de l'État

L'objectif de simplification liée à la dématérialisation des documents déclaratifs est à l'origine de la création, dès 2000, du groupement d'intérêt public pour la modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS). Celui-ci a progressivement mis en place un portail, [www.net-entreprises.fr](http://www.net-entreprises.fr), qui est aujourd'hui la porte d'entrée de la DSN.

La conception de la DSN s'est appuyée sur l'existence d'un vecteur déclaratif antérieur : obligatoire depuis 1947, la déclaration annuelle des salaires devenue la déclaration annuelle des données sociales (DADS) comprend pour chaque établissement le montant des salaires bruts versés, les effectifs, une liste nominative des salariés et le montant de leurs rémunérations.

La collecte des données des prélèvements sociaux sur une base mensuelle étant entretemps devenue un nouvel objectif à atteindre, les acteurs du GIP-MDS ont proposé en 2009 une première version de la DSN. Le nouvel outil devait permettre d'effectuer des déclarations mensuelles à partir des données de la paie. Toutefois, il ne permettait pas de transmettre directement les données du logiciel de paie, ce qui aurait contraint les employeurs à ressaisir les données de la paie, ni ne prévoyait de réduction du nombre de données à déclarer par rapprochement entre données similaires. En outre, il n'incluait pas la possibilité du paiement. Un rapport des inspections générales des affaires sociales (IGAS) et des finances (IGF) de mars 2011<sup>458</sup> a dès lors invité les pouvoirs publics à infléchir le projet au motif qu'il ne répondait pas à l'objectif de simplification recherché.

Un nouveau chantier a été ouvert à partir de 2012, en capitalisant une partie des travaux accomplis avant cette date. Il a certes allongé significativement les délais de mise en œuvre de la DSN, mais a permis de renforcer la cohérence du projet et sa portée simplificatrice pour les entreprises et leurs mandataires, tiers déclarants.

---

<sup>458</sup> IGF-IGAS 2010-M-075, *Rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle norme des déclarations annuelles de données sociales et les conditions de mise en œuvre d'une déclaration sociale nominative*, mars 2011.

### **Une gouvernance duale du projet qui est parvenue à mobiliser les acteurs concernés**

Le rapport de l'IGAS et de l'IGF précité critiquait une orientation excessive du projet initial vers les attentes particulières de chaque organisme de protection sociale, au détriment de l'objectif de simplification.

Afin de « garantir l'alignement des travaux par rapport aux objectifs et surmonter les réticences et divergences entre organismes », le choix a dès lors été fait de partager la conduite du projet entre deux entités. D'une part, une maîtrise d'ouvrage stratégique (MOAS), interministérielle, était appelée à porter les objectifs de l'État dans un champ qui dépasse celui de la protection sociale et à rompre avec les habitudes de travail « en silo » des organismes de protection sociale. D'autre part, la maîtrise d'ouvrage opérationnelle du projet était confiée au GIP-MDS.

Ce double pilotage a fonctionné de manière plutôt efficace dans la phase de construction de l'outil, bien que le responsable de la MOAS n'ait pas été désigné par un texte réglementaire. Ce sont des lettres de mission successives des ministres chargés de la santé et du budget qui ont en effet défini sa feuille de route. Ce même responsable a été nommé en qualité de président du comité de normalisation des données sociales et de leurs échanges (CNDS), créé par un décret du 16 avril 2012. Il a cependant fallu attendre le décret du 5 mai 2017 relatif à la création d'une mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN pour que cette enceinte reçoive une reconnaissance réglementaire.

Le GIP-MDS a, de son côté, joué un rôle moteur dans l'élaboration du projet. Outre l'expertise technique dont il dispose, il présente l'avantage de réunir tous les acteurs de la protection sociale, qu'elle relève de la sécurité sociale ou de conventions entre les partenaires sociaux, les fédérations patronales et les confédérations de salariés, ainsi que les éditeurs de logiciels et les experts comptables.

Ce mode de gouvernance a favorisé une approche concertée, tout en mettant en lumière la nécessité pour l'État d'exercer fermement sa capacité à faire prévaloir des objectifs d'intérêt général.

## **2 - Un outil étendu par étapes à toutes les entreprises et à la plupart des déclarations sociales**

La loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives du 22 mars 2012 avait prévu une montée en charge de la DSN sur une période de près de quatre ans. Ainsi, toutes les entreprises devaient obligatoirement utiliser la DSN au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Compte tenu des délais de prise de décision des pouvoirs publics quant aux spécifications de la norme de la DSN, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a dû reporter cette échéance de 18 mois, « au plus tard au 1<sup>er</sup> juillet 2017 ».

La généralisation de l'utilisation obligatoire de la DSN a reposé sur un double mouvement d'élargissement du périmètre des entreprises assujetties à cette obligation, d'une part et des déclarations intégrées à ce nouveau vecteur d'autre part, selon des calendriers pour partie concomitants.

La DSN a été instaurée, puis généralisée sous la forme d'une obligation d'utilisation en quatre étapes fixées par décret :

- à partir du 29 mars 2013, les entreprises volontaires ont pu l'utiliser ;
- à compter d'avril 2015, une obligation de déclaration a été instaurée pour les entreprises redevables d'au moins 2 M€ de prélèvements sociaux au titre de 2013, ou 1 M€ en cas de recours à un tiers déclarant agissant pour un volume de prélèvements sociaux d'au moins 10 M€ ;
- à compter de la paie de juillet 2016, le premier seuil a été abaissé à 50 000 € au titre de l'année 2014 et le second supprimé, l'ensemble des entreprises recourant à un tiers déclarant agissant pour un volume de prélèvements sociaux égal ou supérieur à 10 M€ étant désormais tenues d'intégrer la DSN ;
- depuis la paie de janvier 2017, toutes les entreprises relevant du régime général employant des salariés doivent utiliser la DSN. C'est également le cas depuis la paie d'avril 2017 pour les entreprises relevant du régime agricole.

Les données collectées auparavant dans le cadre de déclarations distinctes ont été intégrées à la DSN en trois phases :

- pendant la phase 1 du projet, de 2013 à 2014, la DSN s'est substituée à cinq déclarations dont l'attestation de l'employeur (AE) et la déclaration des salaires pour les indemnités journalières (DSIJ) ;
- au cours de la phase 2, de 2015 à 2016, la DSN a intégré quatre formalités supplémentaires, dont les déclarations aux URSSAF (« DUCS URSSAF » et tableau récapitulatif) ;
- lors de la phase 3, engagée au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la DSN a été étendue à 13 autres formalités, dont la DADS-U, les déclarations au régime agricole, à une partie des régimes spéciaux de sécurité sociale, à l'AGIRC-ARRCO et aux autres organismes de protection sociale complémentaire.

La DSN permet, en outre, à l'employeur d'effectuer le paiement des prélèvements sociaux en même temps que leur déclaration. Depuis la phase 2, elle intègre en effet le paiement par télé-règlement des prélèvements collectés par les URSSAF pour le compte des branches du régime général de sécurité sociale, d'autres entités de sécurité sociale et d'organismes tiers à cette dernière, notamment l'Unédic et l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS)<sup>459</sup>.

À ce jour, le périmètre de la collecte des prélèvements sociaux opérée par la DSN englobe donc l'ensemble des prélèvements déclarés par les employeurs privés de salariés aux URSSAF, à la MSA, aux principaux régimes spéciaux de sécurité sociale et à AGIRC-ARRCO.

---

<sup>459</sup> Depuis 2011, la collecte des contributions d'assurance chômage et des cotisations AGS a été transférée de Pôle emploi aux URSSAF, sauf exception (intermittents du spectacle, salariés expatriés et titulaires d'un contrat de sécurisation professionnelle).

## **C - Une généralisation presque achevée aux entreprises du secteur privé sans incident significatif**

La généralisation de la DSN aux entreprises du secteur privé peut être considérée, pour l'essentiel, comme une première étape réussie.

### **1 - Une utilisation de la DSN par la quasi-totalité des entreprises**

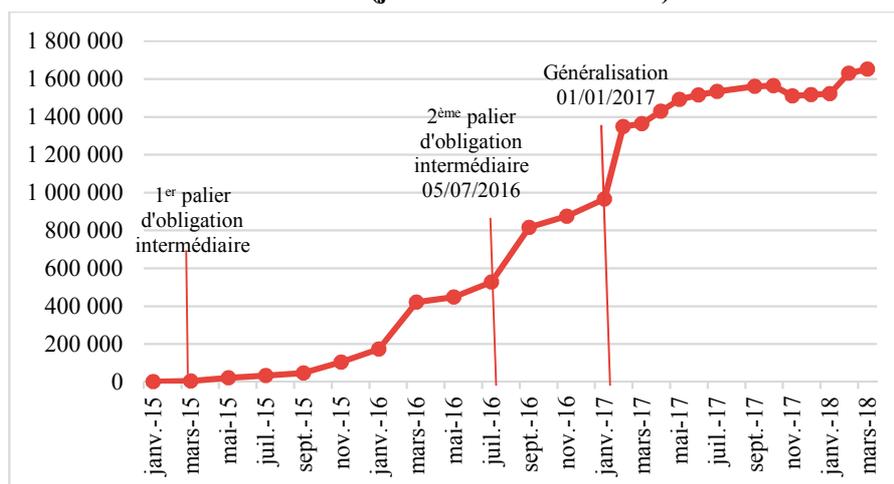
Le dispositif de DSN a connu, depuis 2015, une montée en charge conforme au calendrier prévu par les textes.

Au 15 mars 2018, 1,6 million d'entreprises et 2 millions d'établissements, comptant 19,8 millions de salariés, transmettaient leurs déclarations par DSN, tous régimes confondus. Ce chiffre inclut, depuis le 1<sup>er</sup> février 2018, les structures de petite taille qui acquittent leurs obligations déclaratives dans le cadre des dispositifs simplifiés de titre emploi service entreprise (TESE) et de chèque emploi associatif (CEA) du réseau des URSSAF<sup>460</sup>, soit environ 90 000 employeurs.

---

<sup>460</sup> Le TESE est étendu depuis juillet 2015 aux entreprises de moins de 20 salariés. Ce service est assuré par deux centres rattachés à l'ACOSS. L'entreprise adhérente n'auto-liquide pas les prélèvements sociaux, mais est rendue destinataire par le centre dont elle relève du montant de prélèvements dont elle est redevable, à partir des informations relatives aux effectifs et à la paie qu'elle lui a communiquées. C'est aussi le centre TESE qui établit la DADS. Le titre emploi service agricole (TESA) du régime agricole, qui concernait les salariés en CDD, est étendu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 à ceux en CDI ; 30 000 employeurs l'utilisent.

**Graphique n° 24 : évolution du nombre d'entreprises transmettant des DSN (janvier 2015-mars 2018)**



Source : Cour des comptes à partir de données fournies par l'ACOSS et le GIP-MDS.

S'agissant du régime général, 35 000 entreprises restaient en dehors du dispositif en mars 2018, soit 4 % de la cible. Il s'agit majoritairement de très petites entreprises qui, pour certaines, envisagent de cesser leur activité ou, à l'inverse, viennent de se créer.

Pour le régime agricole, à la même date, 4 800 entreprises, soit également 4 % de la cible, n'utilisaient pas la DSN<sup>461</sup>.

## 2 - Une montée en charge fluide

La mise en œuvre de la DSN n'a pas entraîné d'incident notable, qu'il s'agisse notamment de la déclaration ou du paiement des prélèvements sociaux.

La part des prélèvements sociaux recouverts à travers la DSN a connu une montée en charge rapide. Elle dépassait ainsi 93 % des prélèvements recouverts par les URSSAF en novembre 2017 et 90 % des encaissements de la MSA au troisième trimestre de la même année. Il en va de même pour l'AGIRC-ARRCO.

<sup>461</sup> Ce chiffre ne comprend pas les entreprises utilisant le titre emploi service entreprise agricole (TESA), qui ont été intégrées au dispositif DSN en avril 2018.

La direction de la sécurité sociale, l'ACOSS et l'AGIRC-ARRCO indiquent cependant ne pas être en mesure d'apprécier si le passage à la DSN a affecté le niveau des prélèvements sociaux collectés à la hausse (la DSN devant apporter plus de fiabilité) ou à la baisse (du fait de difficultés d'apprentissage des entreprises et des experts-comptables), dans un contexte où l'augmentation de la masse salariale soumise à cotisations déclarée par les employeurs s'est accrue du fait de l'amélioration de la conjoncture économique (+3,5 % en 2017 contre +2,4 % en 2016). Plus d'un an après sa généralisation, il conviendrait d'évaluer les effets de la DSN sur le niveau des prélèvements sociaux afin d'apprécier la portée de cette réforme sur les recettes de la sécurité sociale.

Le déploiement de la DSN s'est par ailleurs accompagné d'un nombre assez limité d'incidents techniques (« bogues » informatiques), directement liés au fonctionnement du système d'information de la DSN et indépendants de la qualité des déclarations. Durant l'année 2015, au moment du déploiement de la phase 2 de la DSN, près de 900 incidents avaient été traités. La plupart ne concernaient qu'un déclarant et seuls deux incidents avaient entraîné une interruption du système d'information, pour une durée n'excédant pas une demi-journée. La résolution des incidents étant assurée au fur et à mesure de leur signalement, le stock d'incidents non résolus n'a jamais dépassé 250 en 2016. En 2017, le nombre mensuel d'incidents oscillait autour de 200.

Le taux de conformité à la structure informatique attendue des données des déclarations effectuées par les entreprises et leurs mandataires s'est toujours maintenu à un niveau supérieur à 90 % et proche en moyenne de 95 %, alors même que la DSN a conduit à une exigence de qualité renforcée.

Si les textes prévoient l'application de pénalités en cas de non-déclaration, de non-recours au vecteur DSN, d'inexactitude ou d'omission, l'ACOSS n'applique à ce jour de pénalités que dans les deux premiers cas ; l'application de pénalités dans les deux derniers cas interviendra d'ici la fin de l'année ou début 2019<sup>462</sup>. En tout état de cause, une nouvelle validation par arrêté ministériel du cahier technique de la norme informatique apparaît souhaitable afin de garantir la sécurité juridique des données exigibles, la dernière validation étant antérieure à la généralisation de la DSN.

---

<sup>462</sup> Soit 1,5 % du plafond mensuel de sécurité sociale par salarié dans la limite d'un plafond en cas d'omission de salarié (0,5 % dans les autres cas d'omission) ; 1 % du plafond précité en cas d'inexactitude des rémunérations déclarées ayant pour effet de minorer le montant des prélèvements exigibles (0,33 % pour les autres inexactitudes).

## **D - Des fonctionnalités encore manquantes à compléter**

Au-delà de la fraction résiduelle d'entreprises qui ne l'utilisent pas, la DSN reste encore à généraliser dans l'ensemble de ses composantes. Plusieurs fonctionnalités importantes ne sont pas encore paramétrées dans la totalité des logiciels de paie des entreprises. D'autres restent à planter dans le système d'information de la DSN lui-même.

### **1 - Des fonctionnalités encore à paramétrer dans les logiciels de paie d'une partie des entreprises**

Le principal point d'attention concerne la part des signalements relatifs aux arrêts maladie et aux fins de contrat de travail déclarés en DSN, à l'attention respectivement de l'assurance maladie et de Pôle emploi, qui demeurait inférieure à 60 % en mars 2018.

À ce jour, 260 éditeurs, fournisseurs de 97 % des entreprises en DSN, ont signé une charte qualité les engageant à respecter les attendus du cahier technique de la DSN. Toutefois, la moitié des éditeurs, quoique fournisseurs d'une minorité d'entreprises (3 %), n'ont pas adhéré à la charte. Ils peuvent ainsi ne pas offrir certaines fonctionnalités, notamment la transmission des données événementielles. Une réflexion devrait être engagée avec toutes les parties concernées sur la mise en œuvre d'une procédure d'homologation périodique des logiciels proposés aux entreprises et sur le rappel aux entreprises de la nécessité de procéder dans la DSN aux déclarations événementielles requises.

De même, les modalités nécessaires d'application des contrats de protection complémentaire, hors retraites (santé, prévoyance, dépendance, retraite supplémentaire), ne sont pas systématiquement paramétrées dans les logiciels de paie des entreprises.

De fait, l'implication d'une partie des organismes de protection complémentaire dans le projet DSN reste insuffisante. Certains organismes concernés ont tardé à émettre les fiches de paramétrage nécessaires à l'adaptation de leur logiciel de paie par les entreprises. Les institutions de prévoyance semblent les plus avancées. Selon la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF), sur plus de 200 mutuelles, seules 90 auraient exploité des données issues de la DSN en février 2018. Alors que la DSN a pour objet de remplacer cette déclaration, des organismes complémentaires ont dû demander à leurs adhérents de communiquer une DADS-U début 2018.

Dans un objectif de simplification, le législateur a souhaité que la transmission par les employeurs des données nécessaires à la collecte des cotisations et primes et au calcul des prestations versées par les organismes complémentaires soit intégrée à la DSN. L'État étant garant de l'atteinte des objectifs de la DSN, il revient à la maîtrise d'ouvrage stratégique (MOAS) du projet, en lien avec le GIP-MDS, de relancer ce chantier auprès des organismes complémentaires et éditeurs de logiciels concernés, en s'efforçant de préserver l'objectif de simplification pour les entreprises.

## **2 - Des fonctionnalités à intégrer au système d'information de la DSN**

Plusieurs fonctionnalités restent à intégrer dans les meilleurs délais au système d'information de la DSN lui-même.

De fait, ce dernier ne permet pas encore de déclarer la fin d'un contrat de travail d'une durée inférieure à un mois. Pôle emploi aurait pourtant besoin de recueillir cette information par une déclaration événementielle pour l'indemnisation de salariés en fin de contrat court. Elle ne serait cependant intégrée à la DSN qu'en septembre 2019, soit six ans après les autres contrats de travail.

De même, la déclaration d'un arrêt de travail par une DSN événementielle ne donne lieu à reconstitution de la déclaration de salaires pour les indemnités journalières (DSIJ) qu'au titre du seul contrat de travail liant le salarié à l'employeur ayant déclaré l'événement. S'agissant des salariés ayant plusieurs employeurs au cours d'une même période, cette restriction est source de coûts de gestion supplémentaires pour l'assurance maladie, peut se traduire par une ouverture des droits retardée et concourt à des erreurs de liquidation des indemnités journalières fréquentes et de portée financière significative<sup>463</sup>. L'agrégation des salaires des différents contrats de travail à partir du numéro de sécurité sociale (NIR) du salarié permettrait d'y remédier. Elle est également prévue pour janvier 2019.

À ce jour, la DSN ne comporte pas de signalement sous forme « d'événement » de la prise d'effet du contrat de travail du salarié. Cette information serait pourtant utile pour permettre aux organismes complémentaires, par exemple, de fournir le plus tôt possible leur carte de tiers payant aux assurés concernés. En outre, elle fournirait aux URSSAF,

---

<sup>463</sup> Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2017)*, mai 2018, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

aux MSA et aux administrations de l'État un outil supplémentaire pour lutter contre le travail illégal, en créant une présomption d'emploi non déclaré lors d'un contrôle sur place. Cette nouvelle fonctionnalité, complémentaire de la déclaration préalable à l'embauche d'un salarié (DPAE, qui correspond à une intention suivie ou non d'effet), n'entrerait cependant pas en vigueur avant 2020.

Enfin, les employeurs utilisant le titre emploi service (TESE), le chèque emploi associatif (CEA) ou le titre emploi service agricole (TESA) ne peuvent ni déclarer des événements, ni saisir les données nécessaires aux organismes complémentaires, ni procéder à des régularisations. Si l'ACOSS prévoit d'ajouter cette dernière possibilité d'ici fin 2018, les autres fonctionnalités doivent l'être au plus tard en 2020. Le retard pris dans l'adaptation des dispositifs de titre simplifié à la DSN marque une limite importante pour la simplification effective des démarches des entreprises de petite taille qui y recourent.

## **II - Donner une nouvelle impulsion afin d'exploiter toutes les potentialités de la DSN**

En dépit d'une première étape pour l'essentiel réussie, avec la généralisation en 2017 à la quasi-totalité des entreprises du secteur privé, il reste à faire de la DSN un outil qui réponde pleinement aux objectifs qui lui ont, dès le départ, été assignés. Il s'agit de rendre la DSN universelle, d'en faire bénéficier autant qu'il est possible les employeurs et les salariés, mais aussi de placer ce dispositif au service de la fiabilisation de la collecte des prélèvements sociaux et de l'attribution des prestations sociales, en luttant contre les erreurs déclaratives et les fraudes. La réalisation de ces objectifs nécessite un renforcement de la gouvernance du projet.

### **A - Aller vers une déclaration sociale unique pour l'ensemble des employeurs, publics comme privés**

Faire de la DSN une déclaration universelle implique d'en étendre l'application à l'ensemble des employeurs, publics comme privés, et d'y intégrer les informations des principales déclarations sociales établies à partir des données de la paie qu'elle n'a pas encore remplacées.

## 1 - Étendre la DSN aux trois fonctions publiques

Contrairement aux entreprises, les services de l'État, les collectivités locales et les hôpitaux publics restent à ce jour, à la suite de reports successifs, exonérés de l'obligation d'utiliser la DSN pour déclarer les données sociales et les prélèvements sociaux relatifs aux fonctionnaires et aux agents contractuels qu'ils emploient.

### *a) Des délais d'entrée en DSN qui s'allongent*

Initialement prévue pour entrer en vigueur au même moment que pour l'ensemble des entreprises, la DSN applicable aux trois fonctions publiques a été retardée une première fois, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2020, par l'ordonnance du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs. Une circulaire d'application de janvier 2016 justifiait ce retard par une préparation technique insuffisante.

Le travail conjoint de la direction générale de la fonction publique (DGAFP) et du GIP-MDS a, par la suite, conduit à adapter le cahier technique de la norme de la DSN pour permettre l'intégration des fonctions publiques à ce dispositif. À cette fin, 17 données supplémentaires ont été ajoutées à la DSN. Ces travaux se sont achevés en septembre 2017.

Les pouvoirs publics ont cependant décidé un nouveau report, au motif du déploiement prioritaire du prélèvement à la source au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Un amendement gouvernemental au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) dispose ainsi que l'entrée des fonctions publiques en DSN interviendra au plus tard en 2022, sans pouvoir débiter avant 2020.

Si les pouvoirs publics ont entendu prévenir tout risque opérationnel lié à la concomitance de la mise en œuvre de la DSN et de celle du prélèvement à la source, cette préoccupation ne doit pas dissimuler les autres motifs des deux reports successifs précités : une fiabilité encore inégale de la paie dans les fonctions publiques et une préparation insuffisante tant des destinataires de la DSN (service des retraites de l'État, Caisse des dépôts et consignations) que des éditeurs de logiciels, qui ont concentré leurs efforts sur la DSN du secteur privé et sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

À ce stade, c'est le flux d'information « PASRAU » (prélèvement à la source pour les revenus autres que salariaux), mis en place en octobre 2017, qui sert de succédané à la DSN pour la mise en œuvre du prélèvement à la source sur les revenus des fonctionnaires. « PASRAU » recueillera ainsi à titre provisoire les salaires des fonctionnaires, tant qu'ils ne sont pas intégrés à la DSN, en plus des revenus non salariaux des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu.

Cette situation provisoire risque de perdurer si les difficultés précédemment mentionnées ne sont pas résorbées à court terme. À l'avenir, le délai supplémentaire laissé jusqu'en 2020 pour lancer les premiers tests devrait donc être mis à profit pour créer les conditions d'une entrée des trois fonctions publiques en DSN la plus fluide possible. Cet objectif appelle la définition en temps utile d'un cadre réglementaire adapté, la mise en œuvre d'expérimentations et un phasage assurant une progression maîtrisée de l'entrée en DSN des administrations publiques.

#### *b) Un objectif à concrétiser*

De nombreuses raisons militent aujourd'hui pour l'extension de la DSN aux trois fonctions publiques (4,5 millions d'agents en 2017) et aux contractuels de droit public (au nombre de 950 000 environ).

À l'instar des employeurs du secteur privé, la DSN est de nature à fiabiliser les déclarations de prélèvements sociaux des employeurs publics aux URSSAF, en les détaillant au niveau individuel des salariés.

En outre, des gains de productivité, même s'ils sont peu chiffrés à ce stade, ne peuvent qu'intervenir à la faveur de la simplification des processus de transmission. À titre d'exemple, les établissements publics industriels et commerciaux et les entreprises publiques qui emploient aujourd'hui un personnel mixte transmettent des DSN pour l'ensemble de leurs personnels, à l'exception des fonctionnaires, déclarés en DADS-U, ce qui entraîne une duplication contraire à l'objectif de simplification.

Pour leur part, les organismes de protection sociale destinataires de déclarations émanant de collectivités publiques sont contraints de laisser perdurer, voire de moderniser, les outils informatiques traitant des DUCS ou des DADS propres au secteur public, qui sont anciens et parfois menacés d'obsolescence, tant que la DSN ne leur sera pas substituée.

Par ailleurs, l'augmentation significative des personnels conduisant des carrières mixtes plaide pour un dispositif qui permette d'agrèger rapidement et de manière exhaustive les droits à pension de retraite acquis à la fois en tant que salariés du secteur privé et fonctionnaires.

L'extension de la DSN aux trois fonctions publiques permettrait, enfin, de connaître chaque mois et de manière précise les effectifs et la masse salariale concernés. Dans son rapport public annuel de 2015<sup>464</sup>, la Cour soulignait ainsi, à propos de l'abandon du projet d'un opérateur national de paie (ONP), que « l'échec de l'ONP laisse la direction du budget et la DGAFP dépourvues d'un outil leur permettant d'améliorer leur expertise de la masse salariale ». Elle recommandait dès lors de « prendre en compte les obligations liées à la DSN ».

## **2 - Intégrer à la DSN de nouvelles déclarations des employeurs du secteur privé**

Les vertus simplificatrices de la DSN dans l'exercice de leurs obligations déclaratives par les employeurs seront d'autant plus fortes qu'elle s'élargira au plus grand nombre possible de déclarations sociales prenant en compte tout ou partie des données de la paie.

La plupart des pistes d'intégration de nouvelles déclarations envisagées par les acteurs du projet concernent le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Il pourrait s'agir notamment de l'attestation employeur mensuelle pour les intermittents du spectacle ; de la demande d'autorisation préalable et d'indemnisation d'activité partielle ; de la déclaration de l'état de présence des salariés en contrat aidé ; de la déclaration d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale pour les embauches dans les zones de revitalisation urbaine ou rurale ; des bordereaux de versement des contributions légale et conventionnelles par branche au titre de la formation professionnelle<sup>465</sup> aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et de la taxe d'apprentissage aux organismes chargés de sa collecte (OCTA) ; de la demande de subvention au titre du fonds social européen (FSE).

---

<sup>464</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, Volume 2. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux, p. 65-98. La Documentation française, février 2015, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>465</sup> Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, présenté en conseil des ministres le 27 avril 2018, prévoit à cet égard le transfert de la collecte de la contribution légale aux URSSAF avec la DSN pour support déclaratif.

Dans les autres champs, les projets d'intégration de nouvelles déclarations portent sur l'attestation de salaire dans le cadre d'un temps partiel thérapeutique et sur les déclarations qui alimentent la statistique publique, telles que l'enquête activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre (ACEMO) de la DARES et l'enquête sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires (ECMOSS) de l'Insee.

## **B - Faire pleinement bénéficier les employeurs et les salariés des avantages de la DSN**

Afin que les entreprises et les salariés puissent bénéficier pleinement des potentialités de la DSN, il convient de continuer à réduire le nombre de données distinctes à déclarer dans ce cadre et de mettre en place de nouveaux services à partir des données individuelles des salariés.

### **1 - Accentuer l'effort de réduction du nombre de données distinctes à déclarer**

La simplification des normes relatives aux données sociales était l'un des principaux objectifs de la DSN. Il s'agissait de surcroît d'une condition nécessaire au bon fonctionnement du dispositif. Cet impératif explique notamment que les fonctions de président de la MOAS et du comité de normalisation des données sociales et de leurs échanges (CNDS) ont depuis leur création été confiées à la même personne.

#### *a) Avec la DSN, une nette réduction du nombre de données à déclarer*

La DSN s'est accompagnée d'une simplification des modalités déclaratives. Outre la fusion de la plupart des déclarations sociales, son déploiement a entraîné une diminution sensible du nombre de données déclarées. D'après le CNDS, la déclaration mensuelle comporte aujourd'hui 408 données contre 800 rubriques pour la seule déclaration annuelle des données sociales unifiées (DADS-U).

Des rapprochements ont ainsi été opérés entre données similaires. Parmi les plus significatifs, le nombre de définitions distinctes de la durée du travail a ainsi été réduit de 14 à 3. D'autres simplifications ont porté sur les prélèvements sociaux pris en compte pour le calcul de certaines prestations sociales. Comme c'était déjà le cas des indemnités journalières

pour la maladie, un taux forfaitaire de prélèvements sociaux a ainsi été appliqué au 1<sup>er</sup> juillet 2013 aux salaires bruts pour calculer les indemnités pour la maternité, mais pas pour celles relatives aux accidents du travail et maladies professionnelles<sup>466</sup>. De même, il a été mis fin au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au traitement distinct des sommes à caractère exceptionnel versées aux salariés lors de la rupture du contrat de travail (« sommes isolées »), pour le calcul des cotisations de retraite complémentaire obligatoire.

*b) De nouvelles simplifications à engager*

Il convient tout d'abord d'éviter d'accroître la complexité de la DSN à l'occasion de l'intégration de nouvelles déclarations à cette dernière. À la suite de l'annonce, le 20 septembre 2017, de l'intégration à la DSN des informations de la déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) à horizon 2020<sup>467</sup>, le CNDS a ainsi mis en place un groupe de travail, qui devra s'assurer qu'elle n'implique pas la création d'une nouvelle notion d'effectif dans la DSN et, à défaut, proposer les voies d'une harmonisation des informations à déclarer par les entreprises d'au moins 20 salariés assujetties à la DOETH.

Sur le périmètre en vigueur de la DSN, il reste possible de réduire encore le nombre de données à déclarer, en procédant à de nouveaux rapprochements. Trois types de rapprochements pourraient être mis en œuvre : la fusion ou la réduction de nomenclatures (par exemple, pour les motifs de suspension de l'exécution du contrat de travail), l'harmonisation des modalités de mesure (ainsi pour celle de l'activité, de l'inactivité et de la durée d'emploi) et la fin de la collecte de certaines données par la voie déclarative (par exemple, pour ce qui concerne le type de base assujettie pour l'application des prélèvements sociaux).

L'harmonisation des bases de prélèvements sociaux apparaît à cet égard un chantier prioritaire, bien que de grande envergure. Dans le cadre des travaux préparatoires à la norme de la DSN, pas moins de 39 bases distinctes de prélèvements avaient ainsi été recensées, tous régimes

---

<sup>466</sup> Décret n° 2013-266 du 28 mars 2013 relatif à la déclaration sociale nominative. Auparavant, le salaire brut servant de base au calcul des indemnités journalières pour la maternité était diminué de tous les prélèvements sociaux applicables à la paie du salarié. Si la base du calcul de ces prestations n'avait pas été simplifiée par l'application d'un taux forfaitaire de prélèvements sociaux au salaire brut, il aurait fallu ajouter pas moins de 15 données supplémentaires à la DSN.

<sup>467</sup> À l'occasion du comité interministériel du handicap (CIH) réuni par le Premier ministre.

confondus. L'ordonnance du 12 juin 2018<sup>468</sup>, en définissant l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) comme assiette de référence à partir de laquelle sont définies les assiettes des autres prélèvements sociaux, dont les cotisations sociales, a permis une première avancée. Il s'agit désormais de rapprocher les assiettes des prélèvements sociaux entre elles, lorsque les exceptions propres à un prélèvement donné n'apparaissent plus justifiées.

Il serait par ailleurs possible de retirer de la DSN la déclaration de données pouvant être déduites d'autres données. À partir des données déclarées par les employeurs, l'ACOSS pourrait ainsi reconstituer, puis transmettre aux autres organismes de protection sociale concernés l'effectif moyen mensuel et annuel.

## **2 - Développer une offre de services diversifiés à partir de la DSN**

La collecte mensuelle en une seule déclaration de données individuelles auparavant transmises par la voie de multiples déclarations est l'occasion de développer de nouveaux services pour les usagers, qu'ils soient employeurs ou salariés. À cet égard, la CNIL n'a cessé de recommander la mise en place de dispositifs favorisant une meilleure connaissance de leurs droits par ces derniers.

La mise en service d'ici le printemps 2018 d'un filtre dénommé « droit d'accès aux données individuelles » (DAD-e) en sortie de la base de stockage des DSN hébergée par la CNAV doit permettre aux salariés d'accéder en ligne aux données sociales qui les concernent. Ces dernières seront consultables à partir du portail numérique des droits sociaux (PNDS) [www.mesdroitssociaux.gouv.fr](http://www.mesdroitssociaux.gouv.fr), alimenté mensuellement par les données de la DSN. Les usagers de ce portail pourront simuler leurs droits sociaux et effectuer des démarches en ligne.

D'autres fonctionnalités pourraient par la suite être envisagées. Enrichi des données de la DSN, le PNDS pourrait, par exemple, permettre l'édition de documents à destination des usagers. Pour ceux mettant en jeu des données de salaire, tels que l'attestation de l'employeur, les fonctionnalités du PNDS devront être rendues complémentaires à celles du portail du compte personnel d'activité [www.moncompteactivite.gouv.fr](http://www.moncompteactivite.gouv.fr), qui permet d'accéder en ligne aux bulletins de paie.

---

<sup>468</sup> Ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018 relative à la simplification et à l'harmonisation des définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale.

Dans le cadre de la réforme annoncée des aides au logement, qui doit entrer en vigueur au printemps 2019, un projet de « base ressources », composée des données de salaires déclarées dans le cadre de la DSN et des revenus de remplacement transmis par le flux PASRAU doit permettre d'asseoir l'attribution de ces prestations sur les ressources de l'année en cours, au lieu de celles de l'année N-2. Cette base pourrait offrir d'autres possibilités. Ainsi, des alertes par courriel pourraient être créées afin d'avertir les allocataires des CAF de leur éligibilité nouvelle à certaines prestations, sous l'effet par exemple d'une diminution de leurs revenus salariaux. Une fonctionnalité de cette nature permettrait de lutter plus efficacement contre le non-recours aux droits sociaux.

Enfin, le projet d'« entrepôt de données » sociales rendues anonymes, porté par le GIP-MDS depuis 2014, pourrait répondre à différents besoins statistiques au bénéfice des fédérations professionnelles, voire directement des entreprises, par exemple pour l'analyse des besoins préalable à l'élaboration d'un plan de formation dans un secteur d'activité et une zone géographique déterminés. Ces travaux, qui n'ont pas dépassé le stade de l'identification des besoins, devraient être relancés. Si tel n'était pas le cas, les différents régimes de protection sociale pourraient être conduits à développer des bases de données distinctes.

#### **Des gains et des coûts pour les entreprises à objectiver**

La DSN doit permettre aux entreprises, comme aux organismes sociaux, de réaliser des gains de productivité et donc des économies.

Une évaluation des gains pour les entreprises a été effectuée pour le compte du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) par un cabinet de conseil, en mai 2015, un an et demi avant la généralisation de la DSN, à un moment où cette généralisation était encore annoncée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2016. À l'époque, 29 917 entreprises, les plus importantes, comptant 170 000 établissements, utilisaient la DSN à l'aide de solutions logicielles développées par seulement 40 éditeurs. Cette enquête comprenait donc de nombreux biais. Les gains nets annuels ont été extrapolés à 5,4 Md€ pour l'ensemble des entreprises, pour un coût de mise en œuvre de 1,4 Md€. Le retour sur investissement serait ainsi de 3 mois et 2 semaines maximum.

En mars 2018, le ministre de l'action et des comptes publics a avancé un montant de 1,5 M€ d'économies pour les entreprises grâce à la DSN.

Aucune autre évaluation n'étant intervenue à ce jour, il conviendrait de programmer une étude en 2019, qui pourrait s'appuyer sur des données beaucoup plus représentatives qu'en 2015. Cette étude devrait notamment porter sur les entreprises de moins de 10 salariés ayant recours à un expert-comptable, afin d'apprécier si le passage de quatre déclarations trimestrielles à 12 déclarations mensuelles s'est ou non traduit par un surcroît d'honoraires.

## **C - Mettre résolument la DSN au service d'une efficacité accrue des organismes sociaux**

La fiabilisation des prélèvements sociaux et prestations sociales et la lutte contre la fraude figurent parmi les objectifs de la DSN définis par le décret du 28 mars 2013. Encore expérimentale, l'utilisation des données nominatives de la DSN par les organismes du régime général de sécurité sociale doit être pleinement développée. À cet effet, l'activité de recouvrement et les branches de prestations du régime général doivent désormais adapter leurs processus de gestion, alors que ces derniers n'ont, pour l'essentiel, pas connu d'évolution.

### **1 - La fiabilisation et le contrôle des prélèvements sociaux**

En 2018, les entreprises employant des salariés déclareront aux URSSAF environ 280 Md€ de prélèvements sociaux dans le cadre de la DSN. À ce jour, l'ACOSS n'a cependant pas fait évoluer le mode de collecte des prélèvements sociaux par le réseau des URSSAF. Ainsi, comme avant l'introduction de la DSN, les prélèvements dont les entreprises sont redevables à l'égard des URSSAF restent ceux qu'elles déclarent de manière agrégée, indépendamment des salaires soumis à prélèvement qu'elles déclarent aussi au titre de chaque salarié.

Les données agrégées de salaires déclarées par les entreprises au titre de l'assiette des prélèvements sociaux ne font pas l'objet de rapprochements systématiques, sous la forme de contrôles de cohérence automatisés, avec les données individuelles de salaires par salarié.

De ce fait, les assiettes salariales déclarées de cotisations sociales et les salaires déclarés reportés aux comptes de carrière des salariés en vue d'ouvrir des droits à la retraite de base peuvent différer, sans que les URSSAF ou que les caisses de retraite de base du réseau de la CNAV ne

demandent aux entreprises de correction, contrairement aux régimes de retraite complémentaire par points AGIRC-ARRCO et à la MSA, qui s'attachent à assurer la coïncidence des données<sup>469</sup>. Il résulte de cet état de fait que des droits à la retraite de base sont ouverts au-delà des cotisations sociales qui ont pour objet de les financer ; à l'inverse, des cotisations déclarées n'ouvrent pas de droits.

Si elle a mis en place dès 2014 une base transitoire de données permettant des expérimentations, l'ACOSS a tardé à définir les utilisations souhaitables des données individuelles véhiculées par la DSN par les différents métiers des URSSAF et les évolutions des systèmes d'information et des procédures de gestion qu'elles requièrent.

De fait, l'utilisation des données individuelles de la DSN par le réseau des URSSAF n'en est encore qu'à un stade expérimental. Depuis septembre 2017, une première expérimentation consiste à rapprocher les données agrégées et individuelles de la DSN et les données individuelles entre elles pour fiabiliser le calcul des allègements généraux de cotisations sociales. Une autre expérimentation, menée en 2017 par l'URSSAF Provence-Alpes-Côte d'Azur conjointement avec la CNAV, a donné lieu à des contrôles de cohérence entre les données individuelles d'assiette, par exemple entre l'assiette plafonnée et l'assiette déplafonnée, pour fiabiliser les salaires reportés aux comptes de carrière des salariés. Dans le cas général, le constat d'incohérences ne s'est toutefois pas accompagné de corrections de la part des entreprises contactées à cet effet.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'ACOSS et l'État pour la période 2018-2022 engage désormais le réseau des URSSAF dans une exploitation massive des données individuelles de la DSN par les métiers du recouvrement, à partir d'une base permanente devant être mise en place d'ici à la fin du premier semestre 2018. Les évolutions prévues concernent notamment le repérage des anomalies déclaratives, en premier

---

<sup>469</sup> Devant le caractère parfois incomplet ou erroné des informations déclarées dans le cadre de la DSN par les entreprises ou par leurs prestataires, AGIRC-ARRCO et la MSA ont éprouvé des difficultés particulières pour effectuer ce rattachement. Fin novembre 2017, 4,2 Md€ de cotisations de retraites complémentaires restaient ainsi à affecter aux comptes des entreprises concernées ; fin décembre 2017, il en allait de même pour 500 M€ de cotisations à la MSA. À ce jour, une partie des recettes encaissées en 2017 n'a pu être rattachée aux comptes des entreprises concernées. Malgré les actions mises en œuvre par les gestionnaires afin de résoudre les dysfonctionnements constatés, l'incidence de ces derniers sur la justification de plusieurs postes comptables a conduit les commissaires aux comptes à émettre une réserve pour limitation à leurs travaux d'audit sur les comptes 2017 d'AGIRC-ARRCO.

lieu au titre des exonérations et exemptions de cotisations, la mise en cohérence des bases agrégées de cotisations et des bases salariales individuelles exploitées par les attributaires des sommes collectées par l'activité de recouvrement, notamment l'assurance vieillesse et le ciblage des contrôles visant les omissions de déclaration de prélèvements et le travail illégal.

Au regard des enjeux d'amélioration de la qualité du recouvrement et de lutte contre la fraude<sup>470</sup>, les engagements pris par l'ACOSS doivent recevoir une concrétisation rapide. À cet égard, il importe qu'elle identifie rapidement les rapprochements pouvant être effectués entre données agrégées et individuelles et entre données individuelles. Il conviendra ensuite que l'ACOSS mette en œuvre un processus d'industrialisation des contrôles automatisés de cohérence. Il lui incombera enfin de mettre en place des modalités d'échange avec les entreprises permettant d'obtenir effectivement les régularisations nécessaires.

Au-delà, la COG 2018-2022 de l'ACOSS prévoit d'expérimenter un recalcul des cotisations agrégées à partir des données individuelles de salaires. De fait, le maintien durable de deux séries distinctes de données à déclarer par les entreprises - assiettes salariales et prélèvements sociaux à un niveau agrégé d'une part et salaires soumis à prélèvements au niveau individuel des salariés d'autre part -, produites à partir de paramétrages distincts du logiciel de la paie, va à rebours de l'objectif de simplification de la DSN et suscite par nature des discordances de données. À moyen terme, la DSN devrait ainsi être réaménagée afin que les assiettes salariales et les prélèvements sociaux déclarés par les entreprises de manière agrégée constituent la somme de ceux détaillés par salarié.

Cette évolution implique dans un premier temps de faire converger les nomenclatures respectives des données agrégées et des données individuelles, qui diffèrent et, en amont, de simplifier et de clarifier l'objet, parfois obscur, des rubriques déclaratives des prélèvements sociaux (dites « codes type personnel ») à utiliser par les entreprises et par leurs mandataires et à paramétrer à cette fin par les éditeurs de logiciels. La période couverte par la nouvelle COG devrait être consacrée à la préparer.

---

<sup>470</sup> Sur les enjeux correspondants, voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome II. La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer, p. 241-263, janvier 2018, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## 2 - Le paiement à bon droit des prestations et aides sociales

Pour les autres organismes sociaux, d'importantes marges de progrès concernent l'utilisation des données individuelles en vue de fiabiliser l'attribution des prestations sociales. Comme la Cour le souligne régulièrement dans le cadre de sa mission de certification des comptes du régime général de sécurité sociale<sup>471</sup>, de fréquentes erreurs de portée financière affectent l'attribution des prestations sociales, en faveur ou au détriment de leurs bénéficiaires, au regard des règles de droit applicables à leur situation. Une grande partie de ces erreurs est liée à des données incomplètes ou erronées portant sur cette même situation.

En 2017, le montant agrégé des erreurs, dans les deux sens, qui affectent les prestations versées par les CAF et qui ne seront pas corrigées dans un délai de 24 mois<sup>472</sup> était estimé à 2,8 Md€. De même, les erreurs en faveur ou au détriment des salariés (ou de leurs employeurs en cas de subrogation) au titre des indemnités journalières nouvellement mises en paiement représentaient 418 M€ tous risques confondus.

Or l'utilisation des données individuelles de la DSN afin de fiabiliser l'attribution des prestations sociales est aujourd'hui très progressive et, de fait, très partielle.

La CNAV a investi dans la création d'une base de données pour alimenter le système national de gestion des carrières (SNGC), mais toujours à un rythme annuel à ce jour, comme c'était le cas pour les salaires déclarés dans la DADS annuelle. Lorsque que le SNGC aura été remplacé en 2020 par le répertoire de gestion des carrières unique (RGCU), commun à l'ensemble des régimes de retraite, elle prévoit de mettre en œuvre une alimentation mensuelle de ce dernier. Pour assurer la complétude des carrières des assurés sociaux, les organismes de son réseau n'auront alors plus à demander à ceux partant à la retraite en début d'année de communiquer leurs bulletins de salaire relatifs à la dernière année civile, dans l'attente de l'intégration à leurs comptes de carrière des salaires déclarés dans la DADS, puis dans la DSN, avec des risques de non-exhaustivité des montants de salaires ainsi pris en compte.

---

<sup>471</sup> Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2017)*, mai 2018, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>472</sup> Correspondant au terme du délai de prescription des indus non frauduleux.

La CNAF mène depuis octobre 2017 une expérimentation pour renforcer le contrôle des ressources déclarées pour la perception du revenu de solidarité active (RSA). La création d'ici juin 2019 d'une « base ressources »<sup>473</sup> en lien avec la réforme des aides au logement<sup>474</sup> contribuerait également à fiabiliser l'attribution de cette prestation, en assurant une connaissance actualisée des ressources prises en compte à ce titre. La CNAF mentionne à cet égard un potentiel de 125 M€ d'économies de frais de gestion des CAF, permis par une réduction de la volumétrie des indus et des rappels à traiter. De fait, les indus et rappels liés à l'actualisation ou à la correction des données des bénéficiaires des prestations engendrent des coûts de gestion significatifs pour les organismes de protection sociale.

À terme, l'utilisation des données de cette « base ressources » devrait être élargie à la gestion des autres prestations de la branche famille, ainsi qu'à celle des prestations et des aides de l'assurance maladie assises sur les salaires ou fonction de ressources prenant en compte ces derniers, afin de réduire les omissions et les erreurs affectant les ressources déclarées, aujourd'hui très fréquentes.

S'agissant des prestations versées par les CAF, les données de la « base ressources » pourraient permettre de pré-remplir les déclarations trimestrielles de ressources du foyer par les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de la prime d'activité et de l'allocation pour adulte handicapé (AAH), à charge pour ces allocataires de confirmer les montants de ressources ainsi indiqués ou de les modifier en produisant des justificatifs. À l'instar des aides au logement, ces données pourraient permettre de surcroît de prendre en compte les ressources contemporaines des allocataires pour le versement de l'AAH, qui repose à l'heure actuelle sur les revenus de l'année N-2.

Quant aux prestations et aides accordées par les CPAM, au-delà des progrès à apporter à la liquidation des indemnités journalières<sup>475</sup>, les données de la « base ressources » permettraient de fiabiliser les salaires des douze derniers mois pris en compte pour calculer les rentes d'incapacité permanente attribuées dans certains cas à la suite d'accidents du travail et maladies professionnelles. Pour le service des pensions d'invalidité, ces mêmes données permettraient de pré-remplir les déclarations de ressources

---

<sup>473</sup> Alimentée mensuellement par des données de salaires de la DSN et de revenus de remplacement issus du flux PASRAU. Les autres revenus (comme les pensions alimentaires) continueraient d'être transmis à un rythme annuel par la DGFIP.

<sup>474</sup> Voir B - 2 - *supra*.

<sup>475</sup> Voir I - D - 2 - *supra*.

de leurs bénéficiaires, à l'instar des déclarations trimestrielles de ressources adressées aux CAF et d'identifier sans attendre<sup>476</sup> les reprises d'activité qui justifient la suspension ou la réduction du montant des prestations versées. De même, les demandes de couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et d'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) pourraient elles aussi être pré-remplies des revenus salariaux des douze derniers mois des demandeurs.

### 3 - La réalisation de gains d'efficience

La lenteur dans la mise en œuvre des transformations induites par la DSN explique que les gains d'efficacité ou de productivité attendus, d'une ampleur certes moindre que les gains estimés pour les entreprises ou de ceux attendus de la fiabilisation de la collecte des prélèvements sociaux et de l'attribution des prestations sociales, restent plus virtuels que réels.

S'agissant du réseau des URSSAF, l'ACOSS chiffre ainsi à 2,9 M€ l'économie annuelle réalisée sur les processus internes de gestion et à 59 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP) la réduction d'effectifs rendue possible en 2018-2019. La CCMSA chiffre à 200 agents la diminution potentielle des effectifs de son réseau, une part importante de cette réduction étant liée à l'auto-liquidation des prélèvements sociaux par les employeurs de salariés<sup>477</sup>. Pour l'ensemble AGIRC-ARRCO, l'équivalent de 323 ETP pourrait être économisé d'ici fin 2020. Il reste que la plupart des organismes avancent que l'adaptation à la DSN induit des délais dans la réduction des effectifs.

Compte tenu par ailleurs de l'absence de suivi précis des coûts engagés par les organismes de protection sociale pour le déploiement de cette déclaration (voir encadré suivant), une évaluation des gains et des coûts de la DSN telle qu'elle a été mise en œuvre s'impose.

---

<sup>476</sup> Les titulaires d'une pension d'invalidité connus pour ne pas exercer d'activité professionnelle doivent produire une déclaration de situation et de ressources uniquement une fois par an.

<sup>477</sup> Avant la DSN, les employeurs adressaient les données de salaires aux MSA qui procédaient au calcul des prélèvements exigibles, puis les leur notifiaient.

### **Des coûts mal connus**

Outre les gains d'efficacité, les coûts du projet pour les organismes de protection sociale demeurent également incertains.

Le GIP-MDS, financé selon une clé de répartition par l'ensemble de ces organismes, évalue à 75 M€ environ le coût global de la DSN sur la période 2012-2017 pour ce qui le concerne. À cette dépense s'ajoutent les frais occasionnés par l'adaptation à la DSN des outils informatiques de chaque régime, branche ou organisme et la formation des personnels que peu d'organismes sont capables d'identifier, les évolutions informatiques ayant souvent une portée plus large.

En extrapolant le ratio de la contribution de l'ACOSS au GIP-MDS et de ses dépenses internes au titre de la DSN, l'ordre de grandeur du coût du projet pour les organismes de protection sociale peut être estimé à environ 225 M€ au global sur la période 2012-2017.

## **D - Renforcer la gouvernance du projet**

La DSN n'a pas encore atteint le niveau de maturité qui permettrait de ne plus la gérer en « mode projet ». L'extension aux trois fonctions publiques, l'intégration de nouvelles déclarations, le développement des fonctionnalités manquantes, l'utilisation des potentialités de cet outil par les organismes sociaux pour réduire les erreurs et lutter contre les fraudes aux prélèvements et aux prestations, constituent autant de nouveaux chantiers qui ne se réduisent pas à une simple déclinaison de l'existant. De nouveaux arbitrages seront nécessaires pour mieux prendre en compte les intérêts des usagers, pour continuer à simplifier les données à déclarer et pour assurer une coopération optimale entre organismes sociaux, rompant avec leur fonctionnement traditionnel en « silo ».

Dans ce contexte, il convient de préparer et d'afficher une feuille de route fixant un ordre des priorités pour les développements futurs. Les évolutions attendues des organismes de protection sociale ne se limitent pas à une refonte partielle de leurs systèmes d'information. Elles touchent à des questions d'organisation, voire de culture d'entreprise.

Seul l'État, dans sa dimension interministérielle, est en mesure d'assurer la cohérence et la réalisation des objectifs initialement assignés à la DSN. C'est la raison pour laquelle il est urgent de reconstituer, en la renforçant, une véritable maîtrise d'ouvrage stratégique, sous l'autorité des trois ministres concernés (santé, emploi-travail, budget), qui soit en position de proposer les arbitrages nécessaires. Un délégué interministériel

pourrait être désigné. En tout état de cause, il convient qu'un nouveau responsable de la MOAS soit nommé, le poste étant vacant depuis mars 2018 et qu'il préside le comité de normalisation, comme son prédécesseur.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Dans son principe, la DSN permet de disposer chaque mois et non plus une fois par an, comme avec la DADS qu'elle a remplacée, d'une représentation complète des effectifs de salariés et des rémunérations qui leur sont versées. Par-delà des difficultés inhérentes à un projet complexe et ambitieux, sa généralisation à l'ensemble des employeurs de salariés du secteur privé est presque totale et s'est effectuée sans incident notable.*

*Au-delà même de l'intégration aux systèmes d'information de la DSN et de la paie de nombreuses entreprises des fonctionnalités prévues qui leur font encore défaut, il reste aujourd'hui à faire de la DSN un outil qui réponde pleinement aux attentes à l'origine de sa conception.*

*Plusieurs objectifs ont été mis en avant. À ce jour, ils restent inégalement et, de fait, incomplètement pris en compte.*

*Le premier est celui de la simplification pour les entreprises. C'est, à ce jour, celui qui est le plus avancé, la DSN se substituant dans le cas général à dix déclarations périodiques et à deux déclarations d'événements non récurrents antérieures. Le potentiel de simplification de la DSN reste cependant pour partie inexploité. D'autres obligations déclaratives à caractère social des employeurs du secteur privé ont vocation à lui être intégrées. En outre, les efforts d'homogénéisation de la définition et de réduction des données à déclarer doivent être approfondis.*

*La DSN n'est pas encore un outil « universel », à défaut notamment d'intégrer les fonctions publiques et les agents contractuels de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux publics. La perspective de cette intégration n'a cessé de reculer, malgré ses apports prévisibles à la connaissance et à la maîtrise des effectifs et de la masse salariale des administrations publiques, comme à la fiabilisation de leurs déclarations de prélèvements sociaux.*

*Du point de vue des usagers, l'utilisation des données individuelles de la DSN reste à développer afin qu'elles contribuent au développement de nouveaux services statistiques pour les entreprises, tout en permettant aux salariés de mieux connaître leurs droits, comme le préconise la CNIL.*

*Enfin, l'utilisation par les organismes sociaux de ces mêmes données individuelles n'en est encore qu'à un stade embryonnaire. Elles restent à mettre pleinement au service de la fiabilisation des déclarations de prélèvements sociaux par les employeurs de salariés et de celles de ressources des demandeurs et titulaires d'un grand nombre de prestations et aides sociales, ainsi que de la lutte contre la fraude.*

*La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :*

*35. intégrer à la DSN les fonctions publiques et les agents contractuels de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux publics d'ici à 2022 au plus tard, sans nouveau report et fiabiliser en conséquence les données de la paie ;*

*36. développer toutes les potentialités de la DSN pour les entreprises et les salariés en élargissant le périmètre de la DSN à de nouvelles déclarations, en poursuivant la réduction du nombre de données à déclarer et en menant à terme les projets de base de données offrant de nouveaux services aux entreprises et aux salariés ;*

*37. systématiser, sur la période 2018-2022 couverte par la convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'ACOSS et l'État, les contrôles automatisés de cohérence entre les données agrégées de prélèvements et les données individuelles de salaires de la DSN pour la fiabilisation du recouvrement des prélèvements sociaux et du calcul des droits des salariés et mettre en place des modalités d'échange avec les entreprises assurant une correction effective des anomalies détectées ;*

*38. systématiser, sur la période 2018-2022 couverte par les COG passées par la CNAF et la CNAM avec l'État, l'utilisation des données individuelles de la DSN pour attribuer à bon droit l'ensemble des prestations sociales sous condition de ressources ou dont le calcul repose sur les salaires (ensemble des prestations versées par la branche famille, indemnités journalières, rentes AT-MP, pensions d'invalidité), ainsi que certaines aides (CMU-C et ACS) ;*

*39. reconstituer une gouvernance interministérielle chargée de définir les priorités, la méthodologie et les étapes nécessaires pour utiliser pleinement les potentialités de la DSN et en mesurer les gains et les coûts pour les entreprises et les administrations.*

---