



**DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS**

Département des Statistiques et des Études Économiques
11, RUE DES DEUX COMMUNES
93558 MONTREUIL CEDEX
Site Internet : www.douane.gouv.fr

MONTREUIL, LE 26 MARS 2014

Dossier suivi par : Jean-François Loué
Téléphone : 01 57 53 48 95
Mél : dg-stat@douane.finances.gouv.fr

**Note d'information
aux membres de la commission
« Entreprises et stratégies de marché »
du CNIS**

**Le projet Simstat d'Eurostat
et ses conséquences sur les statistiques du commerce extérieur**

Introduction

La Commission européenne communique actuellement sur le programme Simstat en expliquant que ce grand projet permettra d'améliorer la cohérence des statistiques européennes sur les échanges de biens entre les États-membres de l'Union européenne tout en réduisant sensiblement la charge déclarative imposée aux entreprises. La charge dont il est question correspond en France au volet statistique des déclarations d'échanges de biens (DEB) que les entreprises doivent déposer à la DGDDI (voir annexe) lorsqu'elles réalisent des échanges avec des opérateurs d'autres États-membres de l'union.

Depuis la mise en œuvre du marché unique en 1993, le Parlement européen et le Conseil européen reprochent aux statistiques des échanges de biens entre les membres de l'UE de faire supporter aux entreprises une charge administrative excessive pour des résultats incohérents :

- charge excessive, car chaque flux commercial donne lieu à deux déclarations Intrastat, l'une à l'expédition et l'autre à l'introduction ;
- incohérences, car si la France calculait aujourd'hui ses importations en provenance de l'UE en additionnant les exportations vers la France publiées par ses partenaires européens, son solde commercial annuel serait dégradé de 10 à 20 milliards, selon les années.

En réponse à cette pression politique qui s'est accrue avec la crise, et soutenu par de nombreux États-membres soucieux de réaliser des économies, Eurostat a mis en place en 2012 le projet Simstat, un programme ambitieux qui vise à obtenir une statistique européenne unique de chaque flux bilatéral sur la base d'une collecte unique à l'expédition. Ce projet suppose une forte mobilisation des administrations

statistiques nationales. La première étape, qui doit s'achever fin 2015, vise à prouver la faisabilité du projet dans son ensemble.

Quel que soit le couple de pays considéré dans le Monde, les flux bilatéraux de marchandises entre ces pays donnent lieu à des statistiques différentes selon qu'elles sont établies par l'un ou l'autre des deux partenaires. Une construction statistique qui permettrait d'établir un diagnostic sur ces écarts entre les pays européens et de les réduire constituerait un progrès.

En revanche, malgré sa portée politique, l'argument de charge statistique excessive liée à la double collecte est beaucoup moins évident, car les informations collectées à l'expédition et à l'introduction sont très différentes et largement complémentaires. La collecte à l'introduction permet de disposer d'informations spécifiques d'intérêt national (telles le département d'introduction) sans en imposer la collecte aux autres États-membres. Supprimer la collecte à l'introduction pour se conformer à la proposition d'Eurostat conduirait à appauvrir les statistiques nationales. Inversement, maintenir en l'état le système de collecte pour quelques variables d'intérêt national obligerait à renoncer pour l'essentiel à l'allègement de la charge statistique souhaité par Eurostat puisque l'obligation de déposer une DEB à l'introduction serait maintenue.

La démarche d'Eurostat

Le programme Simstat vise à obtenir une statistique unique de chaque flux bilatéral sur la base d'une collecte unique à l'expédition. Pour convaincre les États d'abandonner la collecte à l'introduction, le programme Simstat vise à créer une source alternative de données en mettant en commun les données collectées à l'expédition.

Pour prouver la faisabilité du projet, Eurostat a lancé en 2012 un programme pilote sur 3 ans ; ce programme consiste à échanger des micro-données collectées à l'expédition entre États-membres volontaires dans un environnement informatique de production et à étudier leur utilisation pour le calcul des statistiques d'importations ; c'est ce qu'Eurostat appelle le « *trial test* » de Simstat (ou test de faisabilité). Les travaux en vue de ce test ont démarré début 2014 au niveau européen avec l'objectif de tirer un premier bilan fin-2015 ; une vingtaine de pays participent à ces travaux.

En 2012, Eurostat a commandé une étude d'architecture informatique et mis en place la gouvernance du projet. L'architecture informatique du projet a été définie au 1er semestre 2013. Elle s'appuie sur le système VIES, système propriétaire géré par IBM qui permet actuellement les échanges de déclarations TVA entre les États-membres de l'Union européenne. Via une passerelle VIES, chaque État-membre enverra ses données d'expédition à un hub informatique géré par Eurostat. Le hub effectuera quelques contrôles de recevabilité et enverra à chaque État-membre les données qui le concernent à l'importation.

Au second semestre 2013, Eurostat a signé des conventions avec les pays volontaires pour plus de 2 millions d'euros, et a mis en place des structures de coopération entre les États-membres pour organiser les échanges de données et résoudre les questions informatiques. En 2012 et 2013, Eurostat a ainsi engagé plus de 6 millions d'euros au titre de ce programme et ce n'est pas terminé, car Eurostat engage actuellement de

nouveaux appels d'offre. En effet, les conventions mises en place par Eurostat visent toutes des objectifs limités à atteindre sur des périodes inférieures à 15 mois :

- étude d'architecture informatique ;
- études méthodologiques limitées ;
- préparation des systèmes informatiques nationaux aux échanges de données ;
- élaboration du cahier des charges des échanges de données ;
- et actuellement, coordination des échanges de données (appel d'offre en cours).

Parallèlement, Eurostat instruit deux propositions d'évolution du règlement Intrastat relatif aux échanges commerciaux entre pays de l'Union européenne :

- la première vise à rendre obligatoire la transmission de données d'entreprises collectées à l'expédition à l'État-membre importateur concerné ; Eurostat espère faire aboutir cette disposition avant le second trimestre 2015. Depuis 2009, le règlement 223-2009 autorise ces échanges de données, mais, du fait de sa rédaction, cette autorisation ne prévaut pas sur les législations nationales. Pour certains États-membres, cette transmission de données reste donc illégale ;
- la seconde vise à rendre facultative la collecte des déclarations Intrastat à l'introduction à une échéance qui n'est pas encore définie ; sa mise en œuvre interviendra après que la transmission de données soit devenue obligatoire.

Résoudre les incohérences sur les flux miroirs

Résoudre les incohérences relatives aux flux miroirs entre pays européens constitue un enjeu de qualité du projet Simstat.

Ces écarts ont des causes multiples :

- des écarts sur les champs observés, par exemple en raison de l'existence de seuils d'exemption ;
- des écarts liés à l'utilisation du concept de valeur statistique : dès que le flux de marchandise ne traverse pas une frontière commune aux deux pays, les valeurs statistiques à l'exportation et à l'importation diffèrent (alors que les valeurs fiscales coïncident) ;
- des erreurs d'observation significatives ;
- des biais comportementaux de la part des déclarants : le fait que les exportations intra-européennes excèdent systématiquement les importations intra-européennes suggère que certains comportements déclaratifs peuvent être motivés par des considérations fiscales ;
- des écarts de méthodes qu'il conviendrait de repérer et de corriger, ce qui suppose de prévoir comment doivent être observés et traités des échanges relevant de contrats commerciaux très variés et parfois complexes. Par exemple, lorsqu'un contrat de vente entre mère et filiale établit que le prix de transaction sera fixé après que la filiale aura elle-même revendu le bien qu'elle introduit en France, il faudrait définir au niveau communautaire la valorisation à retenir au moment de l'introduction et la nature de l'information à collecter auprès de l'opérateur exportateur pour établir cette valorisation. La valorisation recherchée devrait être celle utile à la comptabilité nationale des deux pays.

Rapprocher les méthodes nécessitera des négociations et des arbitrages ; il n'est pas certain qu'une majorité d'États-membres soient prêts pour une convergence complète.

Ainsi, le système français de collecte est aligné sur les obligations déclaratives en matière de TVA : même redevable de l'information, même fait générateur (la facturation) et donc, même période d'observation. Si l'information statistique figurant sur les DEB est nettement plus riche que l'information TVA, car elle est détaillée notamment par produit, la somme des *valeurs* fiscales déclarés en DEB par chaque redevable vis-à-vis de chaque client repéré par *le numéro d'identification de l'acquéreur CE* devrait coïncider chaque mois, par *régime*¹ avec sa déclaration TVA vis-à-vis de ce client. Cette coïncidence qui a été mise en place en France entre DEB et TVA est à la base de contrôles notamment fiscaux. Elle n'est pas imposée par les règlements européens et tient à la nature fiscale et statistique de la déclaration française. D'autres États-membres ont adopté des conventions plus alignées sur les flux physiques (date de passage à la frontière), ce qui est source de décalages entre les dates d'enregistrement des expéditions des uns et des introductions des autres, ou ont désigné un redevable de l'information statistique différent du redevable de l'information fiscale. Au cas où la France ne pourrait pas convaincre une majorité de pays européens d'aligner leur collecte statistique sur la collecte en matière de TVA, il est douteux qu'elle accepterait de perdre une source de contrôle fiscal au nom d'un standard statistique européen.

Face à cette complexité, on peut être tenté de supprimer une source pour faire disparaître les incohérences entre les flux miroirs sans avoir à les résoudre. On pourrait ainsi calculer tous les flux intra-européens à partir de statistiques d'expédition et ignorer totalement les données collectées à l'introduction et les statistiques d'importations intra-européennes réalisées à partir de ces données. Mais chaque État-membre privilégie aujourd'hui la cohérence entre ses traitements statistiques à l'expédition et à l'introduction, de façon à obtenir l'appréciation la plus juste de sa balance commerciale.

Dans la mesure où des écarts de méthodes entre les États-membres de l'UE sont des sources d'incohérences, juxtaposer une série d'exportations calculée avec les méthodes nationales et une série d'importations obtenue en additionnant des séries d'exportations calculées par les autres États-membres conduirait à introduire un biais incontrôlable sur la balance commerciale nationale, ce qu'aucun État-membre n'est prêt à accepter.

Finalement, la qualité des statistiques sera améliorée si la convergence des résultats passe par celle des processus de production et si la détection et la correction des valeurs aberrantes est réalisée en coopération entre les services statistiques nationaux de l'exportateur et de l'importateur. Cette convergence nécessite des moyens et du temps : une dizaine d'années seront probablement nécessaires. Pendant cette période, chaque État devra supporter le coût des nouvelles obligations liées à Simstat d'échanger ses données et le coût de construction du nouveau système statistique.

Répondre aux besoins communautaires et aux besoins nationaux

Le système statistique proposé par Eurostat ne prend en considération que les besoins communautaires ; il devra être complété si l'on souhaite continuer à prendre en compte les besoins purement nationaux.

¹ Les variables surlignées en gris dans le texte et également surlignées en gris dans la déclaration DEB en annexe sont celles qui permettent le rapprochement des données statistiques déclarées en DEB et des données TVA.

Le système envisagé par Eurostat vise à réduire au minimum la charge de collecte supportée par les opérateurs pour satisfaire les besoins communautaires. Mais la collecte à l'introduction qui ne relèverait plus d'une obligation européenne répond également à des besoins nationaux. Si elle est supprimée en France, les informations suivantes, aujourd'hui collectées sur la DEB à l'introduction (voir annexe¹), disparaîtront des bases statistiques françaises sur les importations :

- le département d'introduction (colonne 10 du formulaire DEB) ;
- le 9^e caractère du code produit (NGP9, en colonne 2 de la DEB) qui permet aujourd'hui d'écarter le matériel de guerre pour des raisons de confidentialité, ou de détailler les produits destinés à l'alimentation humaine en prévention de crises sanitaires. Le niveau de détail le plus fin serait donc la NGP8 ;
- le mode de transport (colonne 9 de la DEB) qui permet de faire le lien entre les statistiques du commerce extérieur et les statistiques des transports ;
- le régime (colonne 5 de la DEB), qui facilite le rapprochement avec les données TVA ;
- le pays d'origine pourrait être maintenu, à condition que sa collecte devienne obligatoire à l'expédition. Eurostat y est plutôt favorable, car la confection de statistique par pays d'origine est recommandé par l'ONU, mais une minorité d'États-membres y est opposée.

Si la France souhaite conserver au niveau national les informations qui ne feront pas partie du cadre européen, elle devra maintenir une collecte nationale à l'introduction. L'administration française en sera responsable et répondra de la charge qu'elle fait peser sur les opérateurs. La DGDDI devra donc consulter le moment venu les partenaires de la statistique publique pour vérifier la nécessité de continuer à disposer de ces données et pour définir le niveau de la collecte nationale le plus approprié : faudra-t-il maintenir une collecte exhaustive au fil de l'eau ou pourra-t-on se satisfaire d'une enquête par sondage, avec quel taux de sondage et avec quelle fréquence ? L'utilité de disposer mensuellement ou non de toutes les variables sera un élément à apprécier. Ainsi, on peut observer qu'actuellement, la seule valeur demandée sur la DEB française est la valeur fiscale. Les informations sur les incoterms ne sont pas demandées ; elles sont estimées sur la base d'une enquête par sondage réalisée environ une fois tous les cinq ans.

Un projet à long-terme

Le projet Simstat vise à restructurer entièrement le système statistique sur les échanges intra-européens pour obtenir des bénéfices structurels et durables : une qualité accrue du point de vue de la cohérence et une charge de collecte réduite. Il s'agit donc d'un projet à long terme.

Avant d'obtenir les bénéfices attendus de Simstat, on doit envisager d'investir pendant une période longue (5 à 10 ans). Dès que la décision sera prise d'aller au-delà d'un projet pilote, il sera nécessaire de collecter à l'expédition les informations dont on a besoin pour construire des statistiques d'importations, notamment l'identifiant de l'acquéreur que seules la France et l'Italie collectent actuellement à l'expédition, et le pays d'origine, ce qui suppose une évolution du Règlement européen pour rendre cette collecte obligatoire. Les exportateurs européens devront donc fournir des données supplémentaires bien avant que les importateurs ne voient leur charge statistique disparaître ou se réduire. Pour les entreprises exportant de France qui fournissent déjà des données par acquéreur, la surcharge devrait être légère. Au terme

du projet, là où la collecte à l'introduction sera supprimée, les importateurs ne supporteront plus de charge statistique ; les produits importés de l'UE étant devenus pour eux plus compétitifs, ils pourront absorber dans leurs prix d'achat la hausse de charge statistique que les exportateurs auront subie. Néanmoins, il y aura bien une surcharge pendant la durée du projet.

Le projet Simstat vise à réduire les incohérences constatées entre les statistiques de commerce des pays européens. Dans la mesure où il conduira à rapprocher (et donc à faire évoluer) les méthodes nationales de traitement, il devrait conduire à des révisions sur les statistiques d'importations et d'exportations avec des conséquences sur le PIB. Afin qu'un diagnostic solide soit établi sur les incohérences actuelles et que l'on puisse rétropoler les statistiques issues des nouveaux traitements, il serait souhaitable que les nouvelles méthodes de traitement et les anciennes coexistent pendant une période suffisante.

Eurostat n'a pas encore proposé un planning de réalisation du projet Simstat dans son ensemble. Bien que l'exercice soit difficile, il est néanmoins utile d'explorer les échéances qui peuvent être raisonnablement envisagées si le projet Simstat est mené à bien de façon sérieuse et avec la volonté d'aboutir de tous les États-membres. Dans de telles conditions, on devrait raisonnablement en attendre :

- fin 2015, un diagnostic sur la capacité à échanger des micro-données entre États-membres et à les traiter ;
- à partir de 2017 au mieux, la collecte par tous les États-membres à l'expédition des variables nécessaires au nouveau système (identifiant de l'acquéreur et pays d'origine). Tout décalage dans la collecte de ces variables décalerait le projet d'autant ;
- fin 2018, un diagnostic des écarts relatifs aux flux miroirs ; le projet Simstat reste flou sur ce point, car ce jalon n'a pas été proposé par Eurostat. Faute d'avoir pu jusqu'ici rapprocher les données et les méthodes à un niveau suffisamment fin, les administrations statistiques nationales connaissent mal les causes de ces écarts ;
- avant d'utiliser les flux miroirs de nos partenaires comme source de nos statistiques nationales d'importations, nous devons résorber les incohérences méthodologiques qui provoquent des écarts substantiels et corriger avec nos partenaires en temps réel les erreurs déclaratives les plus influentes. Ce rapprochement fondera et fixera les méthodes de collecte et de traitement du nouveau système statistique européen à construire. Il s'agit à l'évidence d'un travail de plusieurs années qui n'aboutira pas avant 2020 ;
- en dernier lieu, seulement si la qualité du nouveau système statistique le permet, et en concertation avec l'ensemble des partenaires de la statistique publique, on pourra envisager un allègement de la charge déclarative des entreprises par allègement ou suppression de la collecte à l'introduction. Eurostat prévoit que cette décision sera laissée à l'appréciation de chaque État membre.

Cet échéancier exploratoire montre qu'il est improbable que de nouvelles séries d'importations et d'exportations issues de Simstat soient prêtes pour les comptes

nationaux base 2015 à paraître vers 2019 et qu'il faudra probablement attendre les comptes nationaux base 2020 pour prendre en compte ces révisions.

Les risques du projet Simstat

Le projet est porteur de risques liés à sa complexité et aux questions qui restent à résoudre. En regard de ces risques, Eurostat met en avant l'incohérence des statistiques actuelles, et l'avantage qu'il espère obtenir à terme de la suppression de la collecte à l'introduction.

Risque de sous-évaluation des coûts et des délais

La communication d'Eurostat a pour objectif de promouvoir son action dans un contexte politique qui demande des résultats rapides et visibles, au niveau Européen et dans de nombreux États-membres. Elle risque de provoquer des attentes irréalistes en matière de délai. Ainsi, le programme pilote permettra au mieux d'échanger des données sur deux trimestres en 2015 entre 20 pays volontaires. Faute de collecter aujourd'hui les données par acquéreurs, 18 pays sur 20 auront transmis des données avec des ventilations par acquéreurs simulées. Le recul sera encore insuffisant pour apprécier la viabilité du nouveau système statistique en construction. Par ailleurs, Eurostat communique sur les budgets qu'il a engagés dans le programme pilote d'échange de données mais n'a encore proposé aucune évaluation globale du coût de Simstat : il faudrait y inclure les dépenses à prévoir pour Eurostat et pour les 28 États-membres jusqu'à l'aboutissement du projet, probablement au-delà de 2020.

Risques liés à la disponibilité limitée à l'expédition de l'identifiant de l'acquéreur

Les pays qui ne collectent pas aujourd'hui à l'expédition des données par acquéreur devraient les collecter dans le nouveau système. Chaque État-membre exportateur transmettrait à chaque État-membre importateur les déclarations à l'expédition le concernant, par opérateur importateur (acquéreur, avec son identifiant TVA). L'identifiant de l'opérateur exportateur ne serait pas transmis.

Chaque État-membre importateur recevrait donc des données par opérateur importateur, et comme aujourd'hui, pourrait identifier ses opérateurs grâce à son répertoire d'entreprises. Le cadre de transmission proposé et notamment le fait que les données par produit et client ne circulent qu'entre statisticiens du système statistique européen serait garant de la confidentialité auprès des entreprises pourvoyeuses des données.

À ce jour, seules la France et l'Italie sont en mesure de mettre à disposition des données réelles par acquéreur conformes au système envisagé. Pour que ces deux pays échangent ces données dès 2015 dans le cadre du programme pilote, Eurostat a inclus une disposition prévoyant cet échange dans le cadre de la mise en conformité du règlement Intrastat au traité de l'Union, qui est actuellement étudié et amendé par le Parlement européen.

En revanche, si Eurostat envisage une adaptation du cadre réglementaire pour rendre obligatoire dans le cadre de Simstat la collecte des données par acquéreur, aucune date n'est encore proposée pour l'entrée en vigueur de cette nouvelle obligation et seule la Roumanie s'est déclarée prête à collecter cette information en 2015 sur la base du volontariat. Inversement quelques pays (minoritaires) s'y opposent (Suède, Hongrie) en arguant qu'il en résultera un accroissement important de la charge déclarative pour leurs entreprises.

Risques de blocages de certains pays sur la transmission de données

Bien que la réglementation européenne autorise l'échange de données confidentielles entre les instituts nationaux de statistiques de l'Union Européenne, plusieurs pays dont l'Allemagne et l'Italie, ont annoncé qu'ils n'échangeraient pas de données tant qu'aucun texte contraignant n'aura été voté dans le cadre du règlement Intrastat. Bien que 8 pays (France comprise) se soient portés volontaires avec la réglementation actuelle à fournir des données dans le cadre du *trial test* de Simstat, la non-participation de l'Italie réduirait fortement l'intérêt de ces échanges pour la France, car la France et l'Italie sont les deux seuls pays qui collectent aujourd'hui à l'expédition l'identifiant de l'acquéreur.

Risque sur la qualité et (ou) les délais de publication pour les pays qui arrêteront la collecte à l'introduction

En cas de collecte unique à l'expédition, la qualité des statistiques d'importation de chaque pays dépendra de la qualité de la collecte statistique de chacun des autres États-membres. Avec une publication à 37 jours en moyenne, les statistiques françaises du commerce extérieur font partie des plus précoces ; il existe donc un risque sur la disponibilité des données des partenaires aux échéances de publication actuelles. En première analyse, le projet de collecte unique semble ainsi peu compatible avec une autre demande d'Eurostat : celle d'obtenir une première estimation du PIB à 30 jours. Le programme pilote d'échange de données permettra fin 2015 d'établir un diagnostic précis sur ce risque en évaluant la part de l'information qu'il faudrait estimer à différentes échéances.

La position de l'administration Française sur Simstat

La position de la DGDDI et de l'Insee sur ce projet est motivée avant tout par le souci de la qualité.

L'échange des données d'entreprises collectées à l'expédition à un niveau suffisamment fin et pertinent et la confrontation de ces données à celles collectées nationalement à l'introduction est la voie la plus prometteuse pour comprendre les asymétries et les résoudre. En lien avec l'Insee, la DGDDI participe donc activement au programme expérimental d'échanges de données dans le cadre d'une convention passée avec Eurostat.

S'inscrivant dans le projet pilote européen, la DGDDI met en place en 2014 l'infrastructure informatique nécessaire aux échanges de données et prépare des travaux d'expérimentation statistiques pour 2015. Cette phase devra être suivie par la construction d'une nouvelle chaîne de production statistique.

Par ailleurs, la DGDDI et l'Insee sont vigilants sur :

- le maintien d'une capacité à produire des statistiques nationales fiables et pertinentes sur nos échanges extérieurs ;
- le maintien d'une capacité juridique de collecter à l'introduction les données nécessaires au débat national ;
- la prise en compte des préoccupations exprimées dans le cadre du CNIS – qu'elles concernent la charge statistique, les variables à servir et les différents aspects de la qualité ;
- la qualité des statistiques qui pourront être produites dans le cadre de Simstat.

Au niveau national, la DGDDI et l'INSEE ont pris le parti d'informer la sphère politique et de consulter les partenaires de la statistique publique sur :

- les enjeux, les avancées et les incertitudes du projet Simstat ;
- les avantages et les inconvénients du système du flux unique supporté par Eurostat ;
- les besoins purement nationaux et les dispositifs les plus appropriés pour les satisfaire en complément du dispositif communautaire. S'il apparaît nécessaire de maintenir un dispositif de collecte à l'introduction pour conserver tout ou partie des informations spécifiques dont nous disposons actuellement, on s'interrogera sur l'opportunité d'alléger ou au contraire de renforcer ce dispositif et sur la meilleure façon de le faire.



A. Période	<input type="text"/>	E. Service <small>(réservé à l'administration)</small>
Année	<input type="text"/>	
Mois	<input type="text"/>	
B. Flux Introduction Expédition	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
C. Niveau d'obligation	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4	
D. Redevable de l'information Numéro d'identification TVA : <input type="text" value="FR"/> Raison sociale : Rue : Code postal et ville : Personne à contacter : Téléphone : Télécopie : Messagerie électronique :		Date, nom et signature :

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
n° ligne	Nomenclature de produit	Pays dest. prov.	Valeur fiscale (en euros)	Régime	Valeur statistique (en euros)	Masse nette	Unités supplémentaires	Nature transaction	Conditions livraison	Mode transport	Département	Pays d'origine	Numero d'identification de l'acquéreur C.E.
	(en NC8 +NGP9)				plus servi en FR				plus servi en FR			non servi à l'expédition en FR	non servi à l'introduction