

SIMSTAT : échange de microdonnées sur le commerce intra-communautaire entre les États membres

Document préparé par Eurostat pour la réunion de la Commission

« Entreprises et stratégies de marché » du CNIS

du 21 mai 2014, à Paris

1. Introduction

Le système de collecte des données sur le commerce intra-communautaire de marchandises (Intrastat) génère une charge de réponse élevée qui pèse sur les entreprises. Pour cette raison, le Conseil européen a réclamé à plusieurs reprises des dispositions pour réduire cette charge. En novembre 2011¹, il a invité le système statistique européen (SSE) à prendre des mesures efficaces en vue d'assurer une réduction substantielle de la charge de réponse, singulièrement en repensant Intrastat et en garantissant un niveau de qualité élevé.

D'une part, le travail de simplification habituel, qui consiste à baisser les taux de couverture (c'est-à-dire relever le seuil), n'a eu que des effets limités et n'a pas permis d'atteindre l'objectif fixé en matière de réduction. D'autre part, le système à flux unique impliquant la collecte et la diffusion d'un seul ensemble de flux commerciaux n'a pas recueilli l'adhésion des producteurs et des utilisateurs, principalement en raison de la qualité incertaine des résultats. Par conséquent, la proposition ambitieuse SIMSTAT (statistiques du marché unique), dont l'objectif est de réduire fortement la charge administrative, a été présentée en 2012 afin de répondre à la demande du Conseil européen.

Le programme SIMSTAT comporte plusieurs mesures de simplification, comme rendre possible l'échange de microdonnées (à l'échelon des entreprises) relatives aux exportations intra-communautaires de marchandises entre les États membres. SIMSTAT adopte le principe selon lequel les données collectées et disponibles dans le SSE n'ont pas besoin d'être collectées plusieurs fois. Étant donné que les données sur les importations sont censées refléter les données sur les exportations, et inversement, les données sur les exportations d'un État membre pourraient servir de source de données pour les données sur les importations de l'État membre partenaire. Par conséquent, chaque transaction signalée dans un État membre servira de source de données pour deux États membres : premièrement pour l'élaboration des chiffres des exportations intra-communautaires du pays exportateur et, deuxièmement, pour l'élaboration et/ou la vérification des chiffres des importations intra-communautaires du pays importateur.

¹ 3129^e session du Conseil « Affaires économiques et financières » à Bruxelles, le 30 novembre 2011

Ainsi, SIMSTAT répondra à un double objectif : réduire sensiblement la charge administrative qui pèse sur les entreprises, tout en garantissant que les informations statistiques qu'il fournit sont adaptées à l'objectif poursuivi et sont de qualité. Cet objectif est atteint via trois actions « gagnant-gagnant » :

- simplifier les obligations de déclaration des États membres en ce qui concerne les importations. Les États membres peuvent ainsi compiler leurs données sur les importations en fonction de leurs besoins et ont la possibilité d'utiliser d'autres sources de données ;
- créer une source de données supplémentaire qui garantit l'amélioration de la qualité des données statistiques, en rendant obligatoire l'échange de microdonnées sur les exportations intra-communautaires entre États membres. Par opposition au caractère obligatoire du partage des microdonnées, les États membres décident dans quelle mesure ces microdonnées sont utilisées en combinaison avec d'autres sources lors de l'élaboration des statistiques sur les importations ;
- améliorer davantage la qualité des informations statistiques relatives aux exportations, grâce au renforcement des efforts communs en matière d'élaboration des données (nombre d'entreprises partenaires dans les échanges, pays d'origine), d'analyse et de validation.

Le 24 mai 2012, le comité du système statistique européen (CSSE) a approuvé les principes fondamentaux de SIMSTAT et a décidé de lancer le projet spécifique sur l'échange de microdonnées.

Lors de sa 12^e réunion du 26 octobre 2012, le comité consultatif européen de la statistique (CCES) a également exprimé un avis favorable sur SIMSTAT², déclarant que « *SIMSTAT (statistiques du marché unique) constitue une démarche européenne pour la production de statistiques de qualité sur le commerce international. Il s'agit d'un changement de paradigme dans la manière dont les statistiques européennes sont produites et diffusées* ».

2. Le projet SIMSTAT

La période d'exécution du projet SIMSTAT s'étend de juin 2012 à décembre 2015. Cette période est divisée en trois grandes phases :

- Phase 1 : étude de faisabilité pour l'échange de microdonnées (juin 2012 — 2^e trim. 2013) ;
- Phase 2 : conception du système pour l'échange de microdonnées (2^e trim. 2013 — 2^e trim. 2015) ;
- Phase 3 : essais pilotes du système pour l'échange de microdonnées (2^e trim. 2015 — 3^e trim. 2015).

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esac/documents/EN_2012%2011%2021_ESAC%20opinion%20on%20SIMSTAT.pdf

Comme prévu, la première phase du projet a été achevée en juin 2013. Au cours de cette première phase :

- une étude de faisabilité a été réalisée et la décision a été prise de chercher une solution technique reposant sur une plate-forme de données centralisée utilisant le réseau CCN/CSI comme canal de transmission ;
- les questions statistiques pertinentes ont été discutées et analysées en profondeur avec les États membres ;
- différents accords sur le contenu, l'organisation et les critères d'évaluation de l'essai d'échange de microdonnées ont été conclu ;
- trois réunions du comité de pilotage du projet et cinq réunions du groupe de travail du projet ont été organisées ;
- un séminaire de haut niveau a eu lieu ;
- des conventions de subvention (individuelles et multibénéficiaires, dans le cadre du projet ESSnet) ont été signées avec les États membres, permettant à ces derniers d'entreprendre les travaux préparatoires nécessaires pour participer aux essais préliminaires.

La deuxième phase du projet a démarré en juin 2013 avec le lancement du groupe de travail « informatique » ESS.VIP. Les principales tâches de la seconde phase sont les suivantes :

- concevoir le système SIMSTAT. À cet effet, un contrat avec une société externe a été signé en octobre 2013 ;
- assurer des connexions sûres via le réseau CCN. Un accord de niveau de service avec la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD) de la Commission européenne a été signé en décembre 2013 pour installer des points d'entrée CCN et assurer tous les services connexes ;
- poursuivre les discussions et parvenir à un accord sur l'ensemble des questions organisationnelles et statistiques ouvertes grâce aux actions du groupe de travail du projet et d'ESSnet ;
- adapter l'environnement informatique national pour l'essai d'échange.

Les principales activités en cours peuvent être décrites comme suit :

a) Contenu des données à échanger

Les éléments de données devant être transmis pendant l'essai d'échange de microdonnées ont déjà été convenus. Le travail de définition de la structure précise des variables (type, longueur, format, etc.) est en cours.

b) Degré d'actualité et intégration dans le processus de production

L'une des conditions préalables importantes pour le fonctionnement du système SIMSTAT est l'approbation des calendriers applicables à l'échange de microdonnées et leur intégration dans le processus de production, de telle manière que le calendrier de

diffusion nationale et l'obligation nationale actuelle de fournir des données à Eurostat et à d'autres grands utilisateurs nationaux, tels que les comptes nationaux et les statistiques de la balance des paiements, ne soient pas modifiés. Les tâches du calendrier sont sur le point d'être finalisées.

c) Validation des données et problèmes de qualité

L'échange de microdonnées de qualité est une condition essentielle à la réussite de SIMSTAT. Les pays qui transmettent des données provenant de négociants nationaux aux pays partenaires doivent avoir vérifié l'absence d'erreurs importantes dans ces données ainsi que leur crédibilité et validité. Les États membres ont convenu d'un ensemble minimal de règles de validation des données devant être appliqué par tous les pays qui envoient des microdonnées, afin de garantir la qualité de celles-ci. Les types de validation que les différents participants à l'échange de microdonnées (l'État membre d'expédition, la plate-forme et l'État membre de destination) devront réaliser seront bientôt établis.

d) Problèmes de confidentialité relatifs à l'échange de microdonnées

Les États membres devront se mettre d'accord sur la manière de traiter les données reçues d'autres États membres, conformément aux normes de confidentialité communes. L'ESSnet va élaborer un projet d'accord de partage des données (charte de confidentialité) qui sera présenté au comité de pilotage du projet.

e) Comment évaluer l'essai d'échange de microdonnées

Lors de l'évaluation du projet SIMSTAT, il sera important de faire la distinction entre le processus d'échange de microdonnées et le produit de cet échange, c'est-à-dire les données échangées. Le processus se compose d'une série d'étapes effectuées en vue d'obtenir la sélection de microdonnées sur les exportations intra-communautaires transférées de l'environnement de l'expéditeur vers l'environnement du destinataire, via un nœud central (la plate-forme), au moyen du réseau CCN. Le bon fonctionnement de la plate-forme et de l'application SIMSTAT des États membres ainsi que la bonne transmission via le réseau CCN de et vers la plate-forme devront être examinés. D'un autre côté, les microdonnées, qui seront échangées entre les États membres, sont définies comme le produit. Il est important d'évaluer les données sur le plan de la qualité, de la comparabilité et de la réutilisation. Toutefois, il convient de noter que l'absence de l'identité de l'importateur dans les données échangées au cours de la phase pilote générera des restrictions considérables.

f) Conception du système d'information SIMSTAT

Dans le contexte de la mise au point des fonctionnalités essentielles du système d'information SIMSTAT, les principaux objectifs sont de réutiliser autant que possible des composants logiciels existants et de créer une architecture à couplage lâche, au moyen de services *web* dotés des flux de traitement et des techniques d'enveloppement appropriées, en vue de leur éventuelle migration/distribution dans d'autres environnements de production (comme les États membres). La plate-forme de SIMSTAT, servant de point central d'expédition pour les échanges de microdonnées entre les États

membres, sera hébergée dans un nouvel environnement sécurisé, situé dans les locaux d'Eurostat. Les États membres pourront y accéder uniquement par l'intermédiaire de canaux sécurisés de bout à bout.

En ce qui concerne les échanges de dossier, il a été convenu d'utiliser le réseau CCN. Il s'agit d'un réseau sécurisé et techniquement sophistiqué détenu par la DG TAXUD. Eurostat a signé un accord de niveau de service avec la DG TAXUD, ce qui permettra à cette dernière d'installer et de gérer les points d'entrée CCN nécessaires.

g) Acte juridique

Le Parlement européen et le Conseil examinent actuellement une proposition légale visant à modifier le règlement de base d'Intrastat. Même si l'objectif principal de cette proposition est d'aligner le règlement sur le nouveau cadre institutionnel résultant du traité de Lisbonne, elle contient également un texte proposant d'autoriser de manière explicite, à des fins statistiques uniquement, l'échange volontaire de données confidentielles entre les États membres à condition que l'échange serve à améliorer la qualité des statistiques et l'efficacité du système des statistiques sur le commerce intra-communautaire. Le 7 mars 2014, la Commission, le Conseil et le Parlement européen se sont accordés sur un texte de compromis du règlement, qui sera présenté au Parlement européen et au Conseil en vue de son adoption formelle.

h) Analyse d'impact

L'exercice d'analyse des répercussions pour le règlement-cadre relatif à l'intégration des statistiques des entreprises se concentrera sur le programme de SIMSTAT. Toutes les parties intéressées (les autorités statistiques nationales, les fournisseurs de données et les utilisateurs de données) seront consultées au sujet de l'incidence attendue de SIMSTAT sur la qualité des données, l'utilisation des données administratives, l'éventuelle réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises européennes, etc. Cette consultation permettra de déterminer les avantages et inconvénients de SIMSTAT par rapport à d'autres options, et, plus particulièrement, d'estimer les coûts et les avantages associés prévus pour les répondants, les statisticiens nationaux et l'Union européenne dans son ensemble.

Au cours de la troisième et dernière phase, des microdonnées seront échangées entre vingt États membres. Cet échange sera suivi d'une analyse approfondie des résultats et d'un examen de l'ensemble du système. Un rapport sera présenté au CSSE en mai 2016. Le CSSE se basera sur l'analyse de l'essai d'échange pour prendre une décision sur l'avenir de SIMSTAT.

3. Problèmes spécifiques

Nonobstant l'éventuelle réduction de la charge administrative élevée que permettra SIMSTAT, la traduction de ce programme dans un système de production statistique réel requiert un travail d'adaptation considérable pour tout le SSE. Bien que le travail avance

conformément aux prévisions, beaucoup reste à faire. Certains aspects spécifiques, en ce qui concerne par exemple la qualité des données, le degré d'actualité des statistiques ou les particularités de petits pays, doivent être examinés attentivement. Une préparation solide et une bonne exécution de l'essai d'échange de microdonnées sont nécessaires. Par conséquent, la réduction notable visée de la charge administrative pour les entreprises entraîne des coûts d'investissement initiaux pour les autorités statistiques compétentes alors que leurs ressources sont actuellement limitées.

Il est toutefois intéressant de prendre acte des points ci-dessous.

a. SIMSTAT n'est pas un système à flux unique

SIMSTAT constitue une source supplémentaire de données pour les États membres. Il appartient à ces derniers de décider dans quelle mesure et de quelle façon les données seront utilisées. Les États membres peuvent remplacer entièrement ou partiellement leur collecte de données sur les importations, ou décider de continuer de collecter ces données. La législation imposera toujours la transmission des deux flux et les États membres continueront d'être responsables de leur élaboration.

b. Numéro d'identification du partenaire dans l'État membre importateur

La question de la collecte du numéro d'identification du partenaire dans l'État membre importateur est un problème central. Étant donné que la législation actuelle ne requiert pas de collecter ces numéros d'identification, Eurostat ne peut pas contraindre les États membres qui participent volontairement à l'essai d'échange à commencer à collecter cette variable. Il a été convenu d'échanger en priorité les données réelles, et en cas d'indisponibilité de celles-ci, d'échanger les données issues de simulations fondées sur le système VIES. Le numéro d'identification simulé du partenaire devrait être le plus proche possible de celui du véritable opérateur économique partenaire. Une méthode adéquate pour simuler le numéro d'identification du partenaire a été mise au point par le groupe de travail du projet. La méthode de simulation est en cours d'amélioration. Si le CSSE décide d'adopter SIMSTAT, la future législation prévoira la collecte obligatoire de cette variable.

c. Qualité des données

Il faut reconnaître que les données actuelles d'Intrastat comportent des défauts sur le plan de la qualité. Ces défauts sont notamment révélés par la présence de disparités importantes entre les données miroir des États membres, et plus particulièrement à un niveau détaillé. Ces asymétries ont une incidence sur la comparabilité et la cohérence des chiffres du PIB et de la balance des paiements. SIMSTAT a le potentiel d'améliorer la qualité des données sur le commerce intra-communautaire. Les États membres seront en mesure de comparer les microdonnées collectées avec les données miroir reçues d'autres États membres, et de déterminer d'éventuelles différences, d'essayer d'en connaître les raisons et de les réduire progressivement en uniformisant la manière de traiter et de compiler les données dans les États membres. Grâce à SIMSTAT, une comparaison en

miroir régulière sera possible durant le processus normal de production (à l'heure actuelle, les exercices en miroir sont organisés *ad hoc* et avec un retard d'une à deux années).

d. Conséquence pour les utilisateurs

SIMSTAT ne modifiera aucune des principales caractéristiques de la production des statistiques sur le commerce intra-communautaire. Aucun changement concernant le produit ou la ventilation par pays, les informations sur le produit (niveau NC 8), la fréquence ou l'actualisation n'est prévu. SIMSTAT améliorera uniquement la comparabilité des statistiques publiées, comme expliqué ci-dessus.

e. Conséquence pour les producteurs de données

L'essai de SIMSTAT nécessite des investissements de la part des autorités compétentes des États membres. La Commission (Eurostat) contribue également au financement de l'essai, accordant des subventions pour les travaux méthodologiques, l'analyse de la qualité, l'évaluation des incidences et l'adaptation des infrastructures informatiques. L'application de SIMSTAT, si elle est adoptée, nécessitera des efforts supplémentaires pour la mise à disposition en temps opportun de microdonnées de qualité – conformément à un calendrier prédéfini –, pour l'analyse de ces microdonnées en tant que nouvelle source de données et pour le respect de la qualité des données finales. Ces efforts seront récompensés par la possibilité de simplifier les obligations de déclaration des entreprises importatrices et d'introduire de nouveaux contrôles de qualité qui réduisent les asymétries existantes dans le système Intrastat actuel. La valeur ajoutée de SIMSTAT va croître entre le moyen et le long terme, au fur et à mesure que les autorités compétentes des États membres élargiront leurs connaissances en matière de microdonnées et leurs compétences pour leur réutilisation.

À l'examen des investissements attendus des États membres, il convient de noter que les informations mensuelles détaillées actuellement disponibles sur le commerce intra-communautaire engendrent un coût annuel de 334 millions d'euros et font peser une charge administrative sur les entreprises estimée³ à 317 millions d'euros par an. Ces chiffres doivent être comparés au coût du projet SIMSTAT actuel, qui est estimé à 9,5 millions d'euros, répartis sur la période 2012-2016 et couvrant les dépenses d'Eurostat et des États membres.

f. Conséquence pour les fournisseurs de données

SIMSTAT permettra d'exempter un grand nombre d'entreprises de l'obligation de déclaration statistique. Étant donné que le nombre d'entreprises qui exportent des produits de base est inférieur au nombre d'entreprises qui en importent, la collecte de données sur les exportations représente une moindre charge pour les entreprises que la collecte de données sur les importations. La suppression des obligations de déclaration pour les importateurs allégera la charge des entreprises européennes, même si la variable sur les entreprises partenaires est ajoutée à l'enquête sur les exportations des États membres. Une

³ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/enterprise/files/abst09_statistics_en.pdf

collecte de données à grande échelle sur les importations n'est pas nécessairement requise si les informations peuvent être déduites des transactions sur les importations «miroir» déjà enregistrées par l'État membre partenaire dans le cadre de l'exploitation commerciale. Cela permettra au SSE de répondre à la demande du Conseil européen de 2011, en particulier pour les États membres où la réduction de la charge administrative constitue une priorité politique.

4. Participation de la France au projet SIMSTAT

La France est un membre actif du groupe de travail du projet SIMSTAT et du groupe de travail «informatique» correspondant. Elle est également représentée dans le comité de pilotage du projet et participera à l'essai d'échange de microdonnées, prévu pour la période s'étalant du 2^e trim. au 3^e trim. 2015. L'engagement constructif et productif de la France dans le projet SIMSTAT est fortement apprécié.

La Commission (Eurostat) a versé des contributions financières importantes aux États membres pour les aider à se préparer à l'échange de microdonnées. Ces financements englobent les subventions multibénéficiaires dans le cadre d'ESSnet (pour les tâches à effectuer en collaboration avec d'autres États membres) et les subventions individuelles (pour les tâches devant être exécutées individuellement). En ce qui concerne la France (et les douanes françaises en particulier), Eurostat a signé des conventions de subvention d'un montant de 379 392 euros pour la modification de l'infrastructure informatique et de 34 353 euros pour la contribution française au réseau multibénéficiaires «Projet pilote SIMSTAT d'ESSnet — Préparation à l'échange de microdonnées sur le commerce intra-communautaire entre les États membres» (la contribution totale de la Commission s'élève à 700 000 euros).

En outre, les douanes françaises ont convenu de coordonner un deuxième projet ESSnet «SIMSTAT — Exécution de l'essai d'échange de microdonnées sur le commerce intra-communautaire entre les États membres». Eurostat a alloué 600 000 euros à ce projet ESSnet. La demande de subvention est attendue pour le 13 juin 2014.