

Dossier suivi par :
Thierry LACROIX
Tél. : 01 41 17 69 55
Fax : 01 41 17 65 20
Mél. : thierry.lacroix@insee.fr

Paris, le 25 octobre 2013
N°798/DG75-E260/TL

Objet : Le traitement des donneurs d'ordre en nomenclature d'activités et ses conséquences sur le champ de l'industrie

Le traitement des activités des donneurs d'ordre et des sous-traitants dans les nomenclatures d'activités est un sujet récurrent. En effet, il aborde un domaine complexe, dans la mesure où l'externalisation de certaines fonctions de production est au cœur des questions sur la mondialisation, les délocalisations et des réflexions autour des chaînes de valeurs mondiales.

Ce traitement a été modifié et harmonisé au cours la « révision 2008 » des nomenclatures d'activités internationales (CITI), européenne (NACE) et française (NAF), après de longues discussions entre l'ONU, l'Europe et l'Amérique du Nord. Les concepts et règles de traitement actuels sont présentés en annexe 1.

Des travaux engagés actuellement au niveau international dans le cadre de la Comptabilité nationale remettent en cause le schéma de traitement actuel. Plus précisément une Task Force (TF UNECE) sur la mondialisation (*Global Production*) a été créée par la Conférence des statisticiens européens (CES, qui dépend de l'UNECE basée à Genève) en novembre 2011 pour accompagner la mise en place du nouveau système de comptabilité nationale (SNA 2008) et du nouveau manuel de la balance des paiements (BPM6) en ce qui concerne les questions de délocalisation/sous-traitance internationale de la production. Son objectif est d'élaborer un guide en vue de sa soumission à la CES en avril 2014.

Le Groupe d'experts (Expert Group, EG) de l'ONU sur les nomenclatures statistiques internationales s'est réuni à New York du 13 au 15 mai 2013. Les propositions de la TF *Global Production* lui ont été présentées. Elles ont suscité d'importantes réserves de la part de l'EG, sur les aspects conceptuels et opérationnels de la proposition. Il a été convenu que la Division de statistique de l'ONU (UNSD) ferait part rapidement à la TF de ses réserves et que la question (adaptation éventuelle des règles de traitement des donneurs d'ordre, localisation et identification dans la CITI des unités concernées) allait être étudiée par l'EG. Le sous-groupe technique (TSG) créé pour traiter les problèmes d'interprétation actuels de la CITI, évaluer la pertinence du cadre de description actuel et la nécessité d'une mise à jour de

la nomenclature, intégrera ainsi l'opportunité de modifier les règles de traitement des donneurs d'ordre dans son champ de réflexion¹.

1. Le cadre actuel

Le traitement des activités des donneurs d'ordre et des sous-traitants dans les nomenclatures d'activités ne pose pas de problème lorsque la sous-traitance est partielle, le donneur d'ordre conservant une partie du processus de production. La règle est alors simple : le donneur d'ordre et le sous-traitant sont classés comme s'ils effectuaient l'ensemble du processus de production pour compte propre. Le donneur d'ordre produit un bien s'il réalise une activité manufacturière ou une activité du secteur primaire², un service s'il réalise une activité de service ; le sous-traitant produit toujours un service.

En revanche, lorsque la sous-traitance est totale, la situation se complique. Il faut pouvoir répondre à trois questions, qui ne sont pas indépendantes :

- Enregistre-t-on une transaction ?
- S'agit-il de la production d'un bien ou d'un service ?
- Dans quel secteur de la nomenclature doit-on classer l'activité ?

Les nomenclaturistes sont surtout intéressés par les deux dernières questions, les comptables nationaux par les deux premières. La définition des biens et des services et les outputs des sous-traitants est présentée en annexe 2.

La règle actuelle fait jouer un rôle central à la possession des intrants matériels (*material inputs*). Celui qui possède les principaux intrants produit le bien final et est classé comme un producteur pour compte propre assurant l'ensemble du processus de production. Celui qui ne possède pas les principaux intrants produit un service. Sectoriellement, la situation est très différente selon que le produit final est un bien ou un service :

- s'il s'agit d'un service, la règle de traitement des donneurs d'ordre et des sous-traitants n'a pas d'incidence. Les deux parties sont considérées comme des producteurs de services ;
- s'il s'agit d'un bien, le sous-traitant sera toujours classé dans l'industrie manufacturière. Par contre, le donneur d'ordre qui sous-traite la totalité du processus de production (que nous appellerons par la suite donneur d'ordre intégral) ne sera classé dans l'industrie manufacturière que s'il possède les principaux intrants, sinon il sera classé en commerce (généralement en commerce de gros).

On voit donc que **la définition du critère de partition des donneurs d'ordre intégraux (actuellement la possession des principaux intrants matériels) joue sur la frontière entre l'industrie manufacturière et le commerce.**

2. La logique du traitement actuel des donneurs d'ordre

Quatre arguments principaux ont conduit l'EG ONU, sous la pression très ferme de l'UNSD, à retenir le critère des principaux intrants matériels.

1) La cohérence avec le SNA 2008 qui a prévu un traitement spécifique pour les biens envoyés à l'étranger pour traitement (*goods sent abroad for processing*). Lorsque ces biens reviennent dans le pays d'origine après transformation, le SNA 2008 stipule les traitements suivants :

¹ Ce TSG comprend 10 membres (UNSD, BIT, Eurostat, Brésil, Canada, France, Maroc, Nouvelle-Zélande, Suisse, USA).

² Par souci de clarté, on laissera de côté dans la suite de cette note les activités primaires (agriculture, sylviculture et pêche), de production d'énergie et les industries extractives où les questions de traitement des donneurs d'ordre revêtent moins d'importance. La logique de ces traitements est toutefois identique à celle mise en œuvre pour l'industrie manufacturière.



- pas de comptabilisation des flux de biens entre les deux pays car il n'y a pas eu de changement de propriété économique ;
- le donneur d'ordre du territoire national est considéré comme étant le propriétaire du bien du début à la fin de la phase de production. C'est lui qui produit le bien final ;
- le sous-traitant, même s'il a assuré la totalité du processus de transformation, n'est rémunéré que pour le service qu'il a rendu.

Cette règle, une nouveauté du SNA 2008, est en effet cohérente avec le critère préconisé par l'ONU pour le traitement des donneurs d'ordre dans la CITI rév. 4 en 2008.

2) L'assimilation entre possession des intrants, possession du bien final et responsabilité du risque entrepreneurial.

3) La cohérence avec la CPC Ver. 2 où une division (division 88) est dédiée aux services manufacturiers rendus sur des intrants non détenus.

4) Le caractère opérationnel de ce critère, qui se prête à une mesure relativement simple (même si elle peut se révéler assez coûteuse à mettre en œuvre dans les enquêtes structurelles auprès des entreprises).

Toutefois, les critiques n'avaient pas manqué sur le choix opéré par l'ONU : le critère de la possession des intrants avait notamment été jugé archaïque et très réducteur.

3. Le traitement proposé par la TF de l'UNECE

3.1 La proposition de la TF

Un point crucial des travaux de la TF des comptes nationaux est le traitement statistique des *Factoryless Goods Producers* (FGP), c'est à dire des producteurs qui sous-traitent la totalité du processus de production manufacturier mais qui fournissent des produits de propriété intellectuelle et contrôlent le résultat du processus de production. Selon les règles de la CITI, ces FGP doivent être classés comme des commerçants s'ils ne possèdent pas les intrants matériels, même s'ils fournissent les spécifications techniques de l'output et possèdent d'autres intrants critiques.

La position de la TF est que le **critère de possession des intrants matériels est insuffisant car il traduit une vision dépassée de l'organisation internationale du travail. Il devrait être élargi à la fourniture de produits de propriété intellectuelle** (technologie, savoir-faire, design des produits) **ou d'autres intrants** (biens et services), **associée au contrôle du résultat du processus de production** (fourniture des spécifications techniques requises pour la production du bien, implication dans la démarche entrepreneuriale se traduisant par un certain contrôle du processus de production). De plus, les FGP devraient pouvoir être identifiés dans des postes spécifiques au sein de l'industrie manufacturière³.

Un argument avancé pour repérer les FGP est qu'ils ne sont ni des industriels (pas d'usines mettant en œuvre des processus de transformation physique), ni des commerçants (leur marge comprend une part importante de retour sur les produits de propriété intellectuelle et ils prennent un risque entrepreneurial, pas seulement commercial).

Il est utile de savoir qu'un concept de cette nature, qui privilégie la détention de la propriété intellectuelle par rapport à celle des intrants a été introduit dans la NAICS, la nomenclature d'activités de l'Amérique du Nord lors de sa révision 2012. Il n'est donc pas étonnant que les USA soient les plus fervents partisans de cette approche.

³ Le Groupe international d'experts sur les Comptes nationaux, qui s'est réuni à Genève les 3-4 avril 2013 pour examiner le projet de guide de la TF, soutient cette proposition.



Si elle était retenue, l'approche FGP conduirait à rebasculer du commerce vers l'industrie manufacturière les FGP qui ne possèdent pas les intrants matériels⁴.

3.2 Cohérence avec le SNA 2008

En premier lieu, si la règle de traitement des biens envoyés à l'étranger pour traitement est bien cohérente avec le critère de possession des intrants matériels pour l'appréciation de la situation des donneurs d'ordre intégraux⁵, elle ne dit rien sur le cas des FGP, où par définition aucun intrant n'est fourni par le donneur d'ordre au sous-traitant.

Hormis le cas précédent, le SNA 2008 ne s'intéresse pas directement aux relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants, ni au secteur d'activité dans lequel l'unité productive doit être classée. Il a par contre deux préoccupations essentielles : déterminer s'il faut ou non enregistrer une transaction et savoir quelle unité a produit le bien. L'enregistrement d'une transaction est fondé sur le critère de changement de la propriété économique. Cette dernière notion est basée sur « l'acceptation de la responsabilité en termes de risques et d'avantages économiques ». Cette notion n'est cependant guère précisée, par exemple quant à la nature des risques. Certains passages du SNA interprètent la notion de propriété économique en termes d'autonomie de décision sur le niveau de la production, la fixation des prix, la recherche de marchés, soit des critères qu'en France, nous verrions plus associés à la définition d'une entreprise statistique (caractérisation de l'autonomie). La détermination du producteur du bien n'est pas non plus explicitée clairement : implicitement, les passages du SNA 2008 qui abordent cette question assimilent le producteur du bien à celui qui en détient la propriété économique en fin de cycle de production et avant commercialisation.

En résumé, on peut dire que le critère de possession des intrants matériels est une condition suffisante au regard du SNA 2008 mais que l'esprit du texte semble aller au delà. Un élargissement pour prendre en compte les FGP est assez naturel, mais pas incontestable⁶. L'opinion de la Task Force sur la mondialisation est de considérer que le SNA 2008 permet une interprétation cohérente avec l'approche FGP. La question sera en tout cas tranchée par la CES en avril 2014. Au cas, peu probable, où la cohérence serait invalidée, il faudrait attendre une révision du SNA - donc a priori de nombreuses années - pour modifier la règle de traitement des donneurs d'ordre intégraux dans la CITI.

Si l'élargissement du critère de possession des intrants matériels semble nécessaire, sa limite n'apparaît pas clairement compte tenu du manque de précision de la rédaction du SNA 2008. Ainsi on pourrait arguer que les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants satisfont, en général, au critère d'absence de changement de la propriété économique - quand celle-ci reste du côté du donneur d'ordre tout au long du processus de production- ce qui conduirait de façon excessive à classer en industrie tous les donneurs d'ordre sous-traitant intégralement la production de biens, par exemple tous ceux qui font produire « sur ordre », sur la base de simples cahiers des charges sans spécifications techniques précises.

4. Traitement des donneurs d'ordre et champ théorique de l'industrie manufacturière

Du point de vue des nomenclaturistes, la pertinence du traitement des donneurs d'ordre doit être évaluée par rapport au champ théorique de l'industrie et à ses concepts sous-jacents.

⁴ L'exemple emblématique est celui des « industriels » des TIC, comme Apple, qui ont transféré la totalité de la fabrication à une cascade de sous-traitants asiatiques et dont les marges colossales reflètent largement la RD brevetée effectuée dans les laboratoires de recherche américains.

⁵ Un court passage du chapitre du SNA 2008 sur le concept de production étend implicitement ce traitement aux cas où le donneur d'ordre et le sous-traitant sont situés dans le même pays.

⁶ Un autre argument vient renforcer l'élargissement des critères de classement des donneurs d'ordre en industrie, celui de la nature du produit. En effet, dans le cas de chaînes de valeurs de grande dimension, avec un réseau de nombreux sous-traitants, l'application de la règle fondée sur les intrants matériels rend malaisée et assez arbitraire la détermination du sous-traitant qui produit le bien lorsque le donneur d'ordre intégral ne possède pas les intrants matériels. Il est alors préférable de considérer que c'est ce dernier qui produit le bien et, de ce fait, doit être classé en industrie.



La transformation d'intrants (matériaux, substances ou composants) en de nouveaux produits est au cœur de l'industrie manufacturière. Les activités manufacturières supposent la combinaison de travail, de machines et équipements et d'intrants dans des usines ou ateliers où sont mis en œuvre des processus de transformation industriels, physiques ou chimiques.

Les activités des donneurs d'ordre intégraux ne relèvent pas à l'évidence de la définition générale. La nécessité de classer les donneurs d'ordre dans les nomenclatures d'activité conduit alors à rechercher d'autres critères caractéristiques de l'industrie manufacturière que la mise en œuvre directe d'un processus de transformation débouchant sur la vente d'un bien.

Les critères envisageables, avancés par le passé dans les discussions entre nomenclaturistes au niveau international, peuvent être caractérisés selon les tâches associées et la nature des risques encourus⁷, en les rassemblant selon 3 grandes familles de risque :

- *la prise de risque de développement*
 - nature des tâches associées : conception d'un nouveau produit, qui nécessite des travaux de recherche-développement matérialisés par de la propriété intellectuelle, brevetée ou non (recherche dans le domaine technologique ou le design des produits, utilisation de savoir-faire, études de marché, définition de spécifications techniques requises pour la production du bien) ;
 - nature du risque : risque d'engager des dépenses sans les rentabiliser si le produit n'est pas fabriqué ou si les droits de propriété intellectuelle ne peuvent être exploités ;

- *la prise de risque entrepreneurial*
 - nature des tâches associées : fabrication d'un produit qui prend une forme atténuée dans le cas d'un donneur d'ordre intégral puisque celui-ci n'a pas à se préoccuper de la fabrication effective du produit mais de sa mise en œuvre (transmission de spécifications techniques au sous-traitant, de spécifications en matière de qualité, coûts et délais de fabrication, organisation et suivi du processus de production) ;
 - nature du risque : qualité des produits insuffisante, coûts et délais de fabrication dépassés, risque d'obsolescence du produit qui risquent de rendre plus difficile la vente du produit et de diminuer la marge (moindre compétitivité du produit), risque d'atteinte à la réputation de l'entreprise en cas de qualité du produit inférieure aux attentes ;

- *la prise de risque commercial*
 - nature des tâches associées : vente du produit, cette vente prenant généralement la forme d'une vente à une autre entreprise ou un commerçant interentreprises ;
 - nature du risque : risque financier lié à la mévente du produit.

Le dernier critère (*prise de risque commercial*) est indispensable, même s'il ne permet pas de trancher entre industrie et commerce.

Le second (*prise de risque entrepreneurial, sous forme atténuée*) l'est également, sinon on resterait au stade d'une activité de recherche-développement à classer en services. Ce second critère n'est cependant pas facile à caractériser :

- le risque financier encouru dans cette étape n'est pas nécessairement entièrement supporté par le donneur d'ordre. Son partage entre donneur d'ordre et sous-traitant va dépendre des arrangements contractuels entre les deux parties, beaucoup plus que de

⁷ Cette notion de risque est d'autant plus pertinente qu'elle est, on l'a vue, au cœur de la notion de propriété économique en Comptabilité nationale.



l'éventuelle fourniture des intrants par le premier au second⁸. Dans le cas où la plus grande partie du risque financier est supportée par le sous-traitant, il nous semble qu'il serait préférable de considérer que le sous-traitant produit le bien et que le donneur d'ordre est un commerçant ;

- la nature des spécifications fournies au sous-traitant peut être plus ou moins étendue. Lorsque seul un cahier des charges précisant les principales caractéristiques du produit à réaliser (composition, coût, présentation, etc.) est transmis au sous-traitant, l'activité nous paraît relever du commerce plus que de l'industrie⁹ ;
- le contrôle du processus de production est une notion très large qui va au delà des seules spécifications sur les propriétés du produit en intégrant différents aspects de la fabrication (choix des fournisseurs, contrôle des inputs, choix -voire fourniture- des machines et équipements, choix de procédés de fabrication, sélection du personnel, introduction de clauses environnementales et sociales, etc.). Ce contrôle peut donc être plus ou moins large selon le degré d'implication du donneur d'ordre et il est difficile d'en inférer un ou deux indicateurs synthétiques et mesurables.

Le premier des trois critères (*prise de risque de développement*) est sujet à débat.

L'approche FGP en fait le critère majeur alors que l'ONU, en 2007, jugeait ce critère non pertinent. L'organisation des chaînes de valeur dans les grands groupes industriels montre pourtant que le modèle décrit par les FGP se répand dans les pays développés, notamment en raison des moindres coûts de production dans des économies moins avancées ou de la proximité avec les nouveaux marchés. Les industries automobile, électronique, pharmaceutique, du luxe, de l'habillement illustrent le phénomène. La « fourniture de produits de propriété intellectuelle » paraît donc devoir être retenue lorsqu'elle constitue une composante significative de la valeur du produit final¹⁰. Ce premier critère soulève cependant des difficultés :

- les produits de propriété intellectuelle ne peuvent jouer qu'un rôle modeste dans la réalisation et la valeur du produit final ;
- le sous-traitant peut lui aussi fournir des produits de propriété intellectuelle : il peut même avoir été sélectionné là dessus, s'il détient des capacités techniques et un savoir-faire spécifiques qui lui confèrent un avantage comparatif substantiel, sinon décisif. Il serait donc logique de ne conserver en industrie manufacturière que des donneurs d'ordre dont le poids des produits de propriété intellectuelle est important dans la valeur du produit final (et notamment supérieur à celui du sous-traitant) ;
- La question de la possession de produits de propriété intellectuelle et de son repérage se pose. Elle est notamment importante au sein de groupes d'entreprises internationaux, entre tête de groupe et filiales¹¹. La TF *Global Production* s'est penchée sur cette question. Elle a élaboré des critères assez complexes faisant intervenir (ou pas) l'appartenance de l'unité à un groupe, la production de la propriété intellectuelle par l'unité, son aptitude à l'utiliser dans son activité courante et des indicateurs comptables (paiement -ou non- des coûts de production de produits de propriété intellectuelle par la tête de groupe à sa filiale, perception de redevances ou de droits de licence et, hors groupes, paiement de redevances ou de droits de licence). La TF s'est aussi penchée sur une complication supplémentaire liée à l'existence des « sociétés écrans » qui, pour des raisons fiscales, accueillent dans certains pays la propriété de produits de propriété intellectuelle, sans production de biens et de services. En les résumant rapidement, les propositions de la TF tendent à considérer que les filiales de groupes ne possèdent pas

⁸ Dans le critère de détention des intrants matériels, on ne voit pas pourquoi la notion de prise de risque implicite à ce critère ne pourrait être élargie à la situation où le donneur d'ordre demande au sous-traitant d'acquiescer les intrants quand ce dernier a la possibilité de les obtenir plus facilement ou à moindre coût (en particulier si ces intrants sont des produits banalisés ou standardisés), du moment que le donneur d'ordre assure les risques liés à cette acquisition.

⁹ Par exemple, les grandes surfaces qui font fabriquer des produits vendus sous leur propre marque.

¹⁰ C'est d'ailleurs déjà le cas dans la CITI rév. 4 pour la section J Information et communication et la division 18 Imprimerie et reproduction d'enregistrements, où on considère que, dans la production de produits de contenu, la valeur des intrants est celle des contenus (pourtant immatériels) et non celles des supports de production (papier, encre, pellicule, support numériques vierges, etc.).

¹¹ Cette question a cependant un caractère largement conventionnel, car c'est une notion fondamentalement du niveau groupe.



les produits de propriété intellectuelle lorsqu'elles les utilisent sans les avoir produits. Mais, comme souvent en Comptabilité nationale lorsqu'il s'agit de considérations sur les traitements intra-groupes, les recommandations sont assez hésitantes.

5. Quelle définition opérationnelle pour le traitement des donneurs d'ordre intégraux ?

Utiliser un concept élargi pour le classement des donneurs d'ordre intégraux en industrie manufacturière pose deux types de questions : la multiplicité des critères pertinents retenus dans l'analyse théorique d'une part, la capacité à évaluer ces critères d'autre part. Plus précisément :

- Lorsque le donneur d'ordre n'assume qu'une partie du risque de développement et du risque entrepreneurial, comment le traiter ? Faut-il adopter des conventions (hiérarchie de critères, combinaisons nécessaires ou suffisantes, etc.) ou s'efforcer de quantifier certaines composantes (par exemple le poids des produits de propriété intellectuelle dans la valeur du produit final et sa décomposition entre donneur d'ordre et sous-traitant), sachant que plusieurs d'entre elles, comme tout ce qui a trait au contrôle du processus de production, resteront d'une nature non monétaire et donc non comparable directement à celles que l'on aura pu quantifier ?
- **Au sein de groupes d'entreprises internationaux**, on a vu que **la question de la possession de produits de propriété intellectuelle entre tête de groupe et filiales soulève de nombreuses interrogations** : or la réponse que l'on y apportera sera déterminante pour le classement ou non dans l'industrie manufacturière comme on l'illustre par un exemple en annexe 3. L'inclusion d'activités de fabrication réalisées par des filiales étrangères pourrait ainsi déboucher sur une extension sans doute excessive de l'industrie manufacturière nationale¹².
- Si l'on choisit de quantifier certains critères, pourra-t-on disposer d'une mesure appropriée ? Pour les produits de propriété intellectuelle, on peut en douter car il n'y a généralement pas de flux comptable associé directement à la production de chaque bien sous-traité.
- Que faire du critère des intrants matériels ? La faible pertinence économique de ce critère devrait logiquement conduire à son abandon. Malheureusement, la règle du SNA 2008 sur le traitement des biens envoyés à l'étranger pour traitement s'appuie sur ce seul critère, ce qui interdit de l'évincer. Le conserver dans le cadre d'un concept élargi est nécessaire mais posera nécessairement des problèmes d'articulation.

6. Application pratique des critères de traitement des donneurs d'ordre

Fournir une définition opérationnelle soulève de nombreuses questions, en particulier avec un concept élargi, l'appliquer dans un cadre statistique (répertoires et statistiques d'entreprises, Comptabilité nationale) est encore plus difficile.

6.1 Avec le concept actuel

Le concept fondé sur la possession des principaux intrants matériels a l'avantage pour l'observation d'être assez rudimentaire, donc relativement aisément observable. Le « relativement » signifie que le passage des principes à l'observation statistique reste tout de même long et complexe :

- les questions sur le traitement des donneurs d'ordre sont encore nombreuses dans la gestion courante des nomenclatures (APE, branches) ;
- à la demande de nombreux pays, une Task Force a été constituée en 2012-2013 au sein du Groupe de travail Nomenclatures d'Eurostat pour préciser l'interprétation des règles figurant dans l'instruction méthodologique de la NACE Rév. 2 et elle a rédigé un manuel à cet effet ;

¹² Le suivi statistique de l'activité de ces filiales étrangères est un problème à lui tout seul.



- si l'EAP a introduit un questionnement détaillé par modèle de production, permettant une bonne application de la règle actuelle de traitement des donneurs d'ordre, aucun changement n'a été apporté aux ESA. Ainsi, lorsqu'une unité bascule de l'industrie vers le commerce (ou les services), ou si elle est enquêtée pour la première fois par l'ESA Commerce, on n'a pas de moyen direct d'appliquer la règle. On est alors dépendant de la vision que l'unité a d'elle-même : si elle se considère comme industrielle et qu'elle conteste son classement en APE Commerce ou qu'elle déclare à l'enquête produire des biens industriels, l'INSEE aura la possibilité de la rebasculer en industrie, si cela apparaît justifié. Sinon elle restera en commerce, du moment qu'elle fournit des réponses cohérentes à l'ESA ;
- la mise en place de la règle actuelle, définie en 2007, ne sera complète qu'en 2014 avec la livraison de la nouvelle base de Comptabilité Nationale. Celle-ci retraitera la totalité des données sur le commerce extérieur pour se conformer au SNA 2008 et au BPM6 (avec notamment une application cohérente de la règle de traitement des biens envoyés à l'étranger) ce qui constitue un travail très important.

6.2 Avec un concept élargi

La mise en œuvre d'un concept élargi poserait de nombreux problèmes. Pour s'en tenir aux enquêtes structurelles (EAP et ESA), elle nécessiterait l'ajout de nouvelles questions, avec deux inconvénients :

- le risque d'être mal compris de la part des répondants, donc d'obtenir des réponses de moindre qualité ;
- l'alourdissement de la charge des répondants, contraire aux objectifs généraux du SSP et qui risquerait de faire augmenter les non réponses.

Les donneurs d'ordre seront bien sûr les plus concernés par cet alourdissement. Pour les sous-traitants, les difficultés pourraient sembler de moindre importance puisque le classement en nomenclature d'activités ne dépend pas de la règle de traitement des donneurs d'ordre. Si le classement en nomenclature d'activités n'est pas en jeu, le problème sera cependant reporté de l'activité aux produits issus de cette activité (bien ou service industriel). Dès lors que l'on élargira le critère de possession des intrants matériels à des informations connues a priori du seul donneur d'ordre, l'obtention d'une réponse par interrogation du sous-traitant sera très incertaine.

Rappelons que l'Europe avait, avant 2008, une règle de traitement des donneurs d'ordre intégraux proche, dans l'esprit, de celle des FGP (propriété des droits légaux ou du concept du produit). En pratique, ces critères n'étaient pas observés dans les EAE.

Un élargissement du concept des donneurs d'ordre intégraux manufacturiers demandera une adaptation lourde de l'appareil statistique qui prendra plusieurs années. Pour que cette adaptation soit réussie, elle demandera à être testée soigneusement, notamment en termes de qualité et de cohérence des informations obtenues. A cet égard, l'expérience américaine sera très utile dans la mesure où les USA ont introduit des questions pour repérer les FPG dans le recensement économique qu'ils viennent de réaliser.

7. Incidence sur les nomenclatures d'activités et de produits

7.1 Nomenclatures de produits

La CPC est concernée par le repérage des services assurés par les sous-traitants lorsqu'on considère que le donneur d'ordre produit le bien. Modifier le traitement des donneurs d'ordre intégraux passe par un élargissement de l'actuelle division 88 de la CPC (services de sous-traitance sur des intrants matériels non détenus) aux services de sous-traitance avec possession des intrants matériels quand le donneur d'ordre satisfait le critère élargi pour être considéré comme produisant le bien. Ceci n'entraînera pas de modification de structure de la CPC mais affectera les intitulés de postes de la division 88. **La CPC devra donc être**



mise à jour. La dernière révision (CPC ver 2.1), s'achève, la prochaine aura lieu en 2017-2018.

La CPA et la CPF verraient le champ des sous-catégories spécifiques de services industriels élargi, sans que les intitulés de ces postes aient besoin de modification¹³. **Des mises à jour officielles de la CPA et la CPF, nécessitant un acte légal, ne seraient donc pas indispensables.**

7.2 Nomenclatures d'activités

Un nouveau traitement des donneurs d'ordre intégraux conduirait à des modifications de champ entre industrie manufacturière et commerce. Cela ne modifierait pas a priori la structure ou les intitulés de postes de la CITI, de la NACE et de la NAF mais toucherait seulement quelques notes explicatives. **Mais il s'agit d'un changement conceptuel important qui ne peut, en principe, être effectué lors d'une simple mise à jour de la CITI.** Or la prochaine révision lourde de ces deux nomenclatures est théoriquement prévue en 2021-2022. **Une exception pourrait être faite** pour introduire plus tôt, si on le souhaite, le nouveau concept, à l'occasion d'une mise à jour de la CITI. Le TSG créé par l'ONU pour étudier les problèmes d'interprétation de la version actuelle de la nomenclature doit réfléchir à l'adaptation éventuelle de la règle de traitement des donneurs d'ordre mais il n'a pas dans son mandat la préparation d'un projet de révision de la CITI. **Une mise à jour (révision légère) de la CITI pourrait toutefois être engagée ultérieurement de façon concomitante avec la CPC, donc vers 2017-2018.**

Une question complémentaire est **l'identification ou non des donneurs d'ordre intégraux dans des postes spécifiques au sein de l'industrie manufacturière.** L'intérêt théorique d'une telle identification est réel, dans la mesure où ce sont des industriels atypiques, avec une fonction de production bien particulière. En pratique la difficulté vient du grand nombre de classes de l'industrie manufacturière, qu'il n'est pas envisageable de dédoubler. D'autre part créer de nouveaux postes n'est pertinent que si le poids économique de ces postes est significatif.

Disposer d'une évaluation ex ante est particulièrement difficile faute de données adéquates. La DSE (DSS) a tenté d'évaluer l'impact de l'introduction de l'EAP sur les ventes de l'industrie pour l'année 2008 : celui-ci serait au total de quelques dizaines de milliards d'euros. Une des difficultés d'interprétation de ces estimations est qu'elles ne permettent pas d'isoler l'« effet pur » du changement de règle sur les donneurs d'ordre¹⁴ par rapport à d'autres corrections d'erreur, notamment des unités qui auraient déjà dû être reclassées en commerce indépendamment de la règle sur les donneurs d'ordre. Par ailleurs, des retraitements importants ont été opérés dans le raffinage et le secteur automobile lors de la préparation de la dernière base de Comptabilité nationale, deux secteurs où les conventions en matière de traitement des donneurs d'ordre ont des effets sensibles sur la mesure du CA et des ventes. Le matériau statistique disponible, s'il ne permet d'estimation précise, semble néanmoins indiquer que l'impact du changement de règle opéré en 2008 sur les donneurs d'ordre est très différencié selon les secteurs : négligeable pour beaucoup mais important pour quelques uns.

Subdiviser toutes les classes de l'industrie manufacturière pour repérer les donneurs d'ordre intégraux conduirait à la création d'un grand nombre de postes supplémentaires dans la nomenclature, dont la plupart seraient de très petite taille. **On est donc amené à envisager une approche à un niveau intermédiaire qui pourrait être celui des 23 divisions de production manufacturière.** Une autre option pourrait être de moduler ce choix en descendant à un niveau inférieur (groupe, exceptionnellement classe) là où le phénomène est susceptible d'être important et à l'inverse de ne pas créer de poste dans les divisions d'importance mineure ou a priori peu concernées (divisions 12, 16 et 18 par exemple). L'idéal

¹³ Les modifications porteraient sur les notes explicatives de ces postes.

¹⁴ Il s'agit ici du passage au concept actuel (critère de possession des intrants matériels), la situation antérieure (en théorie fondée sur la propriété intellectuelle) étant assez floue, on l'a vue.



serait cependant de disposer d'évaluations spécifiques, effectuées dans plusieurs pays, pour prendre une décision optimale. Dans le cas de la France, le mieux serait de s'appuyer sur une enquête ad hoc ou sur des extensions de l'EAP et de l'ESA mais l'intérêt de cette démarche suppose qu'elle soit partagée par d'autres grand pays au niveau mondial.

8. Conclusion

En s'en tenant aux aspects conceptuels, **le critère de possession des intrants matériels apparaît trop obsolète et arbitraire** pour être considéré comme l'unique critère d'élection des donneurs d'ordre intégraux à la production de biens et à l'inclusion dans l'industrie manufacturière. **L'adjonction de critères économiquement plus pertinents et en accord avec l'esprit du SNA 2008, devrait être recherchée.** Ces critères devraient prendre en compte le risque de développement et/ou le risque entrepreneurial, la question étant de déterminer une combinaison de critères observables à un coût raisonnable, tant du point de vue du donneur d'ordre que du sous-traitant.

Toutefois les risques associés à l'élargissement du critère de sélection des donneurs d'ordre intégraux dans industrie manufacturière sont importants : le premier est de ne pas parvenir à définir une définition opérationnelle satisfaisante - à la fois pertinente et apte à être mesurée -, le second est d'opérer des changements dont la portée réelle serait insuffisante par rapport à leur coût de mise en place. A cet égard, il paraît raisonnable de **tester toute proposition avant de l'adopter.** Ces tests devraient avoir également pour objectif de quantifier le phénomène, une démarche somme toute naturelle pour un statisticien.

Cette période de test pourrait déboucher sur une démarche plus systématique où l'information serait collectée sur une large base et introduite dans les répertoires statistiques d'entreprises nationaux. Ceci permettrait d'évaluer précisément l'importance du phénomène et de mieux fonder les décisions à prendre dans les nomenclatures d'activités, notamment l'introduction de postes spécifiques.



Annexe 1 : Règles de traitement des activités des donneurs d'ordre et des sous-traitants dans la NAF rév. 2

Extrait de la publication Nomenclatures d'activités et de produits françaises NAF rév. 2 - CPF rév.2, édition 2008, (INSEE, 2008)

1) Définitions

Sous-traitance

Accord contractuel selon lequel le *donneur d'ordre* demande au *sous-traitant* d'accomplir des tâches spécifiques, telles que des éléments du processus de production ou même le processus de production tout entier, des services liés à l'emploi ou des activités d'appui. Le terme sous-traitance est également valide si le *sous-traitant* est une unité subsidiaire et que les tâches sont accomplies aux conditions du marché ou non. *Le donneur d'ordre* et le *sous-traitant* peuvent être installés sur le même territoire économique ou sur des territoires économiques différents. L'emplacement effectif n'affecte la classification d'aucune de ces deux unités.

Donneur d'ordre

Unité qui entre en relation contractuelle avec une autre unité (*sous-traitant*) pour que cette unité effectue des tâches spécifiques, telles que des éléments d'un processus de production et même le processus de production tout entier, des services liés à l'emploi ou des activités d'appui.

Sous-traitant

Unité qui effectue des tâches spécifiques, telles que des éléments d'un processus de production ou même le processus de production tout entier, des services liés à l'emploi ou des activités d'appui dans le cadre d'une relation contractuelle avec un donneur d'ordre.

Industrie manufacturière

Transformation physique et/ou chimique de matériaux, substances ou composants en nouveaux produits. Les matériaux, substances ou composants sont des matières premières produites par l'agriculture, la sylviculture, la pêche ou les industries extractives ainsi que les produits finis ou semi-finis issus d'autres activités manufacturières.

2) Règles de classification

Les règles suivantes expliquent comment classer les activités de sous-traitance des donneurs d'ordre et des sous-traitants tels qu'ils sont définis au paragraphe « Sous-traitance ». Il est important de souligner que ces règles s'appliquent uniquement aux activités de sous-traitance. Lorsqu'un donneur d'ordre ou un sous-traitant est simultanément impliqué dans d'autres activités, son classement doit être déterminé en appliquant la règle de l'activité principale à l'ensemble de ses activités.

Sous-traitance des activités de production industrielle (industrie manufacturière)

- Sous-traitance d'éléments d'un processus de production industrielle (industrie manufacturière)

Un donneur d'ordre confie une partie du processus de production à un sous-traitant.

Règles de codification : le donneur d'ordre doit être classé comme s'il effectuait l'ensemble du processus de production. Le sous-traitant est classé avec les unités produisant les mêmes biens ou services pour leur compte propre.



- Sous-traitance de l'ensemble du processus de production industrielle (industrie manufacturière)

Premier cas

Un donneur d'ordre qui possède les principales matières premières sous-traite l'ensemble du processus de production industrielle à une autre unité.

Règles de codification : le donneur d'ordre qui possède les principales matières premières (par exemple, textiles pour la production de vêtements, bois et accessoires métalliques pour la fabrication de meubles) et possède donc les produits issus de la fabrication, mais a confié la production à des sous-traitants, est classé dans la section C de la NAF (industrie manufacturière), dans la sous-classe correspondant au processus de production complet. Le sous-traitant est classé avec les unités qui produisent les mêmes biens pour leur compte propre.

Deuxième cas

Le donneur d'ordre qui ne possède pas les principales matières premières sous-traite l'ensemble du processus de production industrielle à une autre unité.

Règles de codification : le donneur d'ordre qui confie la production à d'autres et ne possède pas les principales matières premières doit être classé dans la section G « commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles » (en fonction de l'activité et du produit spécifique vendu) si c'est sa seule activité. S'il a d'autres activités, il est classé en fonction du principe de valeur ajoutée, soit dans la section G, soit dans d'autres sections. Le sous-traitant est classé comme les unités qui produisent les mêmes produits pour leur compte propre.

.....

Sous-traitance des activités de production de services

Le donneur d'ordre sous-traite une partie ou la totalité de la prestation de services (à l'exception des services d'appui, voir la règle « Sous-traitance des activités d'appui ») à une autre unité.

Règles de codification :

a) Le donneur d'ordre qui sous-traite une partie des activités de services doit être classé comme s'il fournissait l'ensemble du processus de service. Le sous-traitant est classé en fonction de la part de la prestation de services qu'il assume.

b) Si le donneur d'ordre sous-traite l'ensemble des activités de services, le donneur d'ordre et le sous-traitant sont tous deux classés comme s'ils assuraient l'ensemble de l'activité de service.

.....



Annexe 2 : Définition des biens et des services et outputs des sous-traitants

Extrait de l'introduction à la CPA 2008 (Eurostat, 2009)

La distinction entre les biens et les services

Les *biens* sont des objets physiques pour lesquels il existe une demande, sur lesquels des droits de propriété peuvent être établis et dont la propriété peut être transférée d'une unité institutionnelle à une autre au moyen de transactions sur des marchés. Ils sont demandés parce qu'ils peuvent être utilisés pour satisfaire les besoins des ménages ou de la collectivité, ou encore pour produire d'autres biens ou services. La production et l'échange des biens sont des activités tout à fait séparées. Certains biens peuvent ne jamais être échangés, tandis que d'autres peuvent être achetés et vendus de nombreuses fois. La séparation de la production d'un bien de sa vente ou revente ultérieure est une caractéristique économiquement significative d'un bien qui n'est pas partagée par un service.

On entend par *services* des entités sur lesquelles des droits de propriété ne peuvent être établis. Leur vente et leur production sont nécessairement liées. Les services sont des réponses hétérogènes à des commandes et consistent généralement en une modification de la situation des unités de consommation induite par les activités des producteurs en réponse à une demande des consommateurs. Ils doivent avoir été fournis au consommateur dès lors que la production est achevée.

Le cas des produits dits *de capture des connaissances* pose problème: il s'agit de produits issus d'un processus de création mené pour compte propre. Ces «produits» ne correspondent pas à la définition des services et ne sont pas des objets physiques. Ils peuvent cependant être considérés comme des «biens immatériels» (par exemple originaux de R&D), même si ce concept n'existe pas.

Services d'intermédiaire ou pour compte de tiers

Le produit des sous-traitants exerçant des services sur des biens qui ne leur appartiennent pas est classé comme «services d'intermédiaire ou pour compte de tiers». La production d'intermédiaire ou pour compte de tiers est courante pour certaines activités visées dans la NACE (par exemple Ennoblement textile). Des rubriques particulières ont été créées pour celles-ci dans la CPA, par exemple le groupe 13.3, la division 18 (en partie), le groupe 24.5 (en partie) ou les groupes 25.5 et 25.6 (la plupart de ces services sont couverts par la division 89 de la CPC). Toutefois, plus fréquemment, des catégories et sous-catégories spécifiques, portant généralement le code zx.yy.9 pour les premières et zx.yy.99 pour les secondes, apparaissent sous l'intitulé «opérations sous-traitées intervenant dans ...». Ces sous-catégories incluent des opérations ou des parties d'opérations intervenant dans le processus de production des produits mentionnés, effectuées par un sous-traitant sur des matières appartenant à l'entrepreneur principal. Le sous-traitant est payé pour le travail effectué, et les services rendus peuvent inclure la fourniture d'une petite quantité de matières supplémentaires nécessaires pour ce travail. Ces services sont couverts par la division 88 de la CPC, à l'exception du groupe 13.3, où les services concernés sont couverts par la division 89. Les opérations sous-traitées ne comprennent pas les biens de la même catégorie si les biens sont produits par un sous-traitant qui est propriétaire des principales ressources de production.



Annexe 3 : Production manufacturière et règle de traitement des donneurs d'ordre au sein de groupes d'entreprises internationaux

L'élargissement du concept de donneur d'ordre intégral « manufacturier » est susceptible de bouleverser le champ de la production manufacturière et, au delà, celui de la production nationale. C'est particulièrement le cas au sein des groupes d'entreprises internationaux, où la question de la possession de produits de propriété intellectuelle entre tête de groupe et filiales est cruciale. Pour l'illustrer on prend l'exemple suivant.

Le groupe G a sa tête en France (entreprise A qui a des fonctions de siège social, avec éventuellement des activités de RD et de production). Il a une filiale à l'étranger (entreprise B, qui n'a que des activités de production industrielle). A ne fournit aucun intrant matériel à B mais possède la propriété intellectuelle sur les produits fabriqués et fournit à B les plans complets nécessaires au processus de fabrication. Les produits fabriqués sont vendus en France ou à l'étranger.

- Avec le concept actuel : A fournit à B un service (droit d'utilisation de la propriété intellectuelle), B assure la production manufacturière.
- Avec le concept élargi : A assure la production manufacturière, B ne fournit qu'un service industriel¹⁵. La production manufacturière est comptabilisée en France et non dans le pays étranger comme auparavant.

En termes de production globale, la production française est accrue (accroissement de la production manufacturière compensé très partiellement par une baisse de la production de services).

En termes de valeur ajoutée globale, les montants des deux pays restent inchangés mais leur nature change : la VA française devient une VA manufacturière avec le concept élargi alors qu'elle était une VA de commerce et de services avec le concept actuel.

La situation décrite semble devoir s'appliquer dans un grand nombre de groupes. On peut penser notamment à l'industrie automobile. La production mondiale de Peugeot et de Renault, qu'elle soit ou non destinée au marché français, risque donc d'être réintégrée dans la production française, ce dont on peut douter du bien fondé.

Variante

On peut modifier la situation de départ en considérant que l'unité de production B n'a pas l'autonomie suffisante pour être considérée comme une entreprise au sens statistique et doit être regroupée avec l'entité A. A et B deviennent alors des entreprises tronquées, pour lesquelles les règles de traitement sont encore sujettes à discussion, de façon générale. Mais si l'on a déjà considéré que la propriété intellectuelle était du côté de l'entité A dans le premier exemple, on voit mal pourquoi ce choix serait remis en question dans la variante. Les conséquences du passage au concept élargi de donneur d'ordre intégral « manufacturier » restent donc identiques.

¹⁵ En supposant que l'on met de côté les critères de contrôle du processus de production, ce qui bien sûr est discutable.

