

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU :
14-16 octobre 2014

Paris, le 21 octobre 2014
N° 1157/DG75-E260/TL

OBJET : **Réunion du Sous-groupe technique (TSG) de l'ONU sur l'interprétation de la CITI rév. 4, New-York**

REDACTEUR : *Thierry LACROIX*

TYPE DE COMPTE RENDU : *Pour avis*

Définitif

PARTICIPANTS : *UNSD, BIT, Eurostat, Canada, France, Ghana, Nouvelle-Zélande, Suisse, USA*

DESTINATAIRES : *Mmes Dumartin, Fesseau, Le Minez, Rosenwald, Roth, Schuhl
MM. Béguin, Boccara, Brion, Debauche, Depoutot, Lacroix, Mahieu,
Meuric, Piffeteau, Rouppert, Sautory
Mmes et MM. les Directeurs
Mmes et MM. les Chefs de Département de la DSE, de la DESE, de
la DSDS
MM. les Chefs de Division du DRISS*

SSM : *Mmes et MM. les Chefs de SSM
Correspondants nomenclatures des SSM*

Pour information : *Ce compte rendu sera diffusé sur le site web du CNIS
<http://www.cnis.fr/cms/Accueil/activites/Organisation/Cnnes>*

Résumé

Le sous-groupe technique (TSG) sur l'interprétation de la CITI rév. 4 (nomenclature internationale d'activités) s'est réuni à New York du 14 au 16 octobre 2014. La discussion a porté sur trois points de nature et d'importance différente. Le plus important était la modification éventuelle du traitement des donneurs d'ordre intégraux, le second le traitement de certaines activités d'intermédiation ou liées à Internet et le dernier la relation entre CITI, CPC d'un côté et la nomenclature douanière SH de l'autre.

Une Task Force de Comptabilité nationale sur la mondialisation (TFGP, Task Force on Global Production) préconise un élargissement du critère de maintien en industrie des « industriels sans usines » (FGP, Factoryless Goods Producers). Les FGP sont des donneurs d'ordre intégraux (DOI) qui fournissent des produits de propriété et contrôlent le résultat du processus de production sans nécessairement posséder les intrants matériels. La TFGP préconise également que les FGP et les sous-traitants possédant les intrants matériels soient tous deux considérés comme des producteurs de biens et que les FGP soient identifiés séparément. Un échange par visioconférence avec la TFGP a permis de mieux comprendre les choix de la TFGP mais a aussi mis en évidence les difficultés opérationnelles pour identifier les FGP. Ces difficultés sont confirmées par les USA, qui sont le seul pays à avoir entrepris des investigations sérieuses pour collecter des données sur le sujet.

Le TSG a considéré qu'il était prématuré de prendre aujourd'hui toute décision sur le traitement des FGP dans la CITI. La connaissance du phénomène et notamment son importance est encore très insuffisante et la faisabilité de la collecte des informations nécessaires doit être testée par différents pays. Le TSG propose d'identifier les différentes relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants (DO/ST) - pas seulement les FGP - par une variable ad hoc dans les répertoires statistiques de façon à pouvoir réaliser tous les traitements possibles. Il va élaborer un guide de recherche à l'intention des pays dans lequel seront présentés les aspects théoriques et opérationnels du traitement des relations DO/ST.

Le TSG a examiné un certain nombre de problèmes dans l'utilisation de la CITI rév. 4. Les trois principaux domaines concernés sont le classement des activités en ligne, là où leur contrepartie « traditionnelle » est difficilement identifiable, l'intermédiation dans la vente de services, qu'elle ait lieu sur internet ou non et la vente de produits en téléchargement. Pour chacun des cas étudiés, le TSG a considéré que le cadre de description actuel de la CITI permettait de proposer un classement, sans nécessité de bouleversement de la structure de la nomenclature.

La nomenclature douanière SH suit des principes qui sont souvent différents de ceux retenus dans la CITI et la CPC. Ceci rend parfois la liaison problématique entre ces nomenclatures. Tout en cherchant à voir s'il était possible de réduire ces divergences, le TSG a confirmé que la pertinence de la CPC et de sa liaison avec la CITI devait primer sur l'articulation avec le SH.

Après avoir constaté que peu de secteurs étaient sujets à des demandes d'évolution de la nomenclature, le TSG a considéré que la seule question importante pouvant justifier une révision de la CITI rév. 4 était à moyen terme celle d'un changement de traitement des relations entre donneurs d'ordre et sous traitants, notamment sur les FGP. Le TSG va donc recommander au Groupe d'experts sur les nomenclatures internationales - qui se réunira en mai 2015 - de ne pas entreprendre de révision immédiate de la CITI rév. 4.

Le sous-groupe technique (TSG) sur l'interprétation de la CITI rév. 4 (nomenclature internationale d'activités, mère de la NACE et de la NAF) est une structure créée en 2013 par le Groupe d'experts (Expert Group, EG) de l'ONU sur les nomenclatures statistiques internationales. Son objectif est de clarifier les principaux problèmes de classement relevés



en CITI rév. 4 et d'étudier les voies d'adaptation du cadre de description actuel : complément de la méthodologie actuelle ou nécessité d'une révision plus profonde.

La réunion du TSG a porté sur trois points de nature et d'importance différente :

- la modification éventuelle du traitement des donneurs d'ordre intégraux, qui était le point de discussion central
- le traitement de certaines activités d'intermédiation ou liées à Internet
- la relation entre CITI, CPC et SH (nomenclature douanière)

1. Modification éventuelle du traitement des donneurs d'ordre intégraux

1.1 Nature du problème

On appelle ici donneurs d'ordre intégraux (DOI), les donneurs d'ordre industriels qui soustraient la totalité de leur production. Dans les nomenclatures d'activités, la règle de traitement actuelle des DOI définit un partage entre l'industrie manufacturière et les activités commerciales (généralement commerce de gros) fondé sur la possession des principaux intrants matériels.

Sous l'impulsion des Etats-Unis, les comptables nationaux - au niveau international - sont en train de remettre en cause la règle de traitement actuelle des DOI. Une Task Force sur la mondialisation (TFGP, *Task Force on Global Production*), créée en novembre 2011 par la Conférence des statisticiens européens pour accompagner la mise en place du SNA 2008, préconise un élargissement du critère de maintien en industrie des « industriels sans usines » (FGP, *Factoryless Goods Producers*). Les FGP sont des DOI qui fournissent des produits de propriété intellectuelle (technologie, savoir-faire, design des produits) et contrôlent le résultat du processus de production (prise de risque entrepreneurial, fourniture des spécifications techniques requises pour la production du bien). Selon les règles actuelles de la CITI, ces FGP doivent être classés comme des commerçants s'ils ne possèdent pas les inputs matériels. Or la marge des FGP n'est pas pour l'essentiel une marge commerciale car elle comprend une part importante de retour sur les produits de propriété intellectuelle et les FGP prennent un risque entrepreneurial, pas seulement commercial.

L'AEGNA (groupe d'expertise/conseil international en Comptabilité nationale) a confirmé lors de sa réunion du 8 septembre 2014 la position de la TFGP, à savoir la demande de classement des FGP en industrie manufacturière et comme producteurs de biens, avec création de postes spécifiques. Il préconise en outre que l'output du sous-traitant soit considéré comme un bien (le bien serait alors produit deux fois mais pour des valeurs ajoutées de nature différente) et que les flux de négoce international impliquant les FGP soient traités en flux bruts d'import-export de biens et non plus en flux nets (solde imports-exports).

Le manuel de la TFGP sur la mondialisation doit être adopté par la Conférence des statisticiens européens en juin 2015. Il était donc nécessaire que le TSG des nomenclaturistes exprime son opinion sur les conséquences d'un nouveau traitement de FGP pour la CITI rév. 4. Des premières réflexions avaient été échangées au sein du TSG via le forum en ligne de l'ONU. Elles reflétaient une grande diversité de points de vue, nombreux étant ceux qui pointaient les difficultés opérationnelles de mise en œuvre du concept FGP dans le système des statistiques d'entreprises¹.

Le TSG a dans un premier temps discuté des aspects conceptuels et opérationnels soulevés par la proposition de la TFGP². Il a échangé ensuite avec la TFGP par visioconférence avec Genève (UNECE), Paris (OCDE) et Dublin (INS irlandais).

¹ Lors de sa réunion de novembre 2013, le Groupe Nomenclatures d'Eurostat avait par ailleurs exprimé à une grande majorité une position négative sur le sujet. Il faut se souvenir que la NACE européenne avait, avant 2008, un critère de traitement des DOI fondé sur la propriété du concept ou des droits légaux des produits, critère dont l'application restait largement virtuelle.

² Il s'agit plus exactement de la proposition de la TFGP amendée par l'AEGNA.



1.2 Discussion initiale au sein du TSG

Au plan conceptuel, tout le monde reconnaît la pertinence de repérer les FGP et de s'accorder sur leur traitement. Leur positionnement en industrie, défendu par les USA est par contre contesté par beaucoup. Les FGP réalisent en réalité une combinaison d'activités de services et emploient une main d'œuvre très qualifiée sans réaliser aucune opération de transformation de biens. Ils ont donc une fonction de production bien éloignée de celle d'industriels classiques et le BIT et la France considèrent que les mettre dans l'industrie contribuerait à brouiller l'analyse de l'emploi. Mais les FGP sont également très différents de commerçants classiques compte tenu des investissements intellectuels qu'ils ont réalisés en amont. Une solution pourrait être de les classer dans une nouvelle section, mais ceci poserait trois problèmes :

- Le traitement de la vente du bien par le FGP, qui cadre mal avec une activité de services
- le degré de détail de cette nouvelle section, la volonté de pouvoir agréger les FGP aux industriels classiques pour chaque poste de l'industrie manufacturière aboutissant à répliquer la structure de la nomenclature pour l'industrie manufacturière, soit un détail excessif
- la duplication des biens entre les outputs des postes actuels de l'industrie manufacturière et ceux de la nouvelle section.

Par ailleurs tout le monde s'interroge sur l'importance du phénomène FGP et sa localisation, deux questions importantes pour orienter l'évolution éventuelle de la CITI. Sur cette question, le Canada a réalisé deux enquêtes qui, selon lui, fournissent des bornes supérieures du phénomène FGP et concluent toutes les deux à sa très faible importance au Canada.

Mesurer l'importance des FGP suppose qu'on sache les identifier dans des enquêtes auprès des entreprises. Tous les membres du TSG considèrent que les critères proposés par la TFGP (par exemple le poids des services de propriété intellectuelle dans la marge de l'entreprise) sont irréalistes car inobservables. Les USA sont le seul pays à avoir entrepris des investigations sérieuses sur le sujet. Ils reconnaissent que la collecte des informations nécessaires est difficile car les unités répondantes comprennent mal les questions posées ou les interprètent de façon erronée, le tout étant assorti d'un fort taux de non réponse. Ils sont en train d'analyser les résultats des dernières enquêtes afin notamment de fournir une première évaluation du phénomène mais se refusent pour l'instant à fournir toute estimation quantitative.

Le TSG s'est posé la question de la nature des outputs (biens ou services) du FGP et de ses sous-traitants sans vraiment trancher mais avec le sentiment commun que la position de la TFGP (double production du bien par le DO et le ST) était difficile à accepter.

1.3 Discussion avec la TFGP

La TFGP brandit des études de cas ou la situation de certains secteurs comme l'industrie pharmaceutique pour montrer que les FPG sont un phénomène important, au cœur de la mondialisation et que le concept actuel fondé sur les intrants matériels est archaïque. La faiblesse des résultats canadiens surprend mais pourrait venir du caractère très restrictif du critère de DOI dans les nomenclatures. En effet, la sous-traitance doit être totale et si le DO conserve ne serait-ce que 1 % de la fabrication, il doit continuer à être classé en industrie manufacturière. Certaines entreprises qui sont essentiellement des FGP pourraient dès lors être déjà classées dans l'industrie manufacturière si elles ont conservé une petite composante de fabrication³ ⁴. La TFGP juge d'ailleurs artificiel cet effet de seuil et voit sa suppression comme un argument en faveur de son approche.

La TFGP considère que les services des produits de propriété intellectuelle peuvent être considérés maintenant comme des intrants du processus de production et donc que l'élargissement du critère des intrants matériels serait assez naturel. Selon elle, la fourniture de ces produits transformerait la nature du bien fabriqué physiquement par le sous-traitant,

³ Elles sont dans ce cas exclues du champ des FGP dans les études canadiennes.

⁴ Indépendamment de ce facteur, la méthodologie suivie par les canadiens peut aussi se discuter.



justifiant le choix d'un bien pour la nature de l'output du FGP⁵. Par ailleurs, la TFGP se satisferait, au moins dans un premier temps, d'une solution de marquage des FGP dans les répertoires statistiques, sans création de nouveaux postes dans la CITI.

L'affectation des FGP en industrie manufacturière est un choix par défaut. Dans la mesure où on souhaite distinguer les FGP des commerçants classiques et où ils vendent le bien produit, la seule place pour eux est l'industrie manufacturière. La double production du bien est justifiée quant à elle par la TSGP de la manière suivante :

- le FGP vendant le bien sans être classé en commerce ne peut que l'avoir produit
- le ST possédant les intrants matériels doit aussi être considéré comme producteur de biens, selon la règle actuelle.

Enfin la TFGP conteste (avec raison) le raisonnement de l'ONU actuel fondé sur le concept actuel qui considère que la fourniture des intrants matériels matérialise le début du processus de production par un DOI. Si cette vision est correcte pour des DOI qui ont assuré la production de ces intrants, elle ne tient pour les intrants achetés.

La TFGP reconnaît toutefois que l'approche qu'elle propose soulève de nombreuses difficultés opérationnelles que devront résoudre les nomenclaturistes et les statisticiens d'entreprise.

A plus long terme, la définition de l'industrie manufacturière devra être revue pour être rendue compatible avec l'approche FGP.

1.4 Position du TSG à l'issue de la discussion avec la TFGP

Le TSG considère qu'il est prématuré de prendre aujourd'hui toute décision sur le traitement des FGP dans la CITI car plus de recherches sont nécessaires pour mieux connaître le phénomène et évaluer son importance. Un consensus s'est opéré sur l'idée que la bonne approche est d'identifier les différentes relations DO/ST (pas seulement les FGP) par une variable ad hoc dans les répertoires statistiques de façon à pouvoir réaliser tous les traitements possibles et à garder toutes les options ouvertes.

La possibilité de collecter des informations nécessaires au repérage des FGP est un autre point préalable crucial sur lequel les pays devraient engager des recherches, dans le sillage des Etats-Unis.

Il est convenu que le TSG élabore un guide de recherche à l'intention des pays dans lequel seront présentés les aspects théoriques et opérationnels du traitement des relations DO/ST, avec un accent particulier sur le traitement des FGP. Un canevas de ce document est attendu pour la mi-décembre 2014. Le document et plus généralement la position adoptés par le TSG seront présentés à la prochaine réunion de l'EG qui aura lieu du 19 au 22 mai 2015.

Deux questions ont été évoquées au cours des échanges, sans réel approfondissement, celle de l'unité statistique et celle des relations intra-groupe :

- sur le premier point, les USA font beaucoup de leurs enquêtes au niveau *establishment* qui correspond à peu près à celui de nos établissements (une unité de production sur un site déterminé). Ils se posent la question de la pertinence de ce niveau pour l'analyse des FGP et se demandent à juste titre si l'ampleur du phénomène FGP et ses difficultés de mesure ne seraient pas moindres en passant au niveau entreprise
- sur le second, il est clair que le traitement de la propriété intellectuelle au sein des groupes soulève des problèmes redoutables (qui la possède ? que faire avec les « coquilles vides » créées dans les paradis fiscaux ?)
On peut espérer que ces questions soient abordées dans le guide de recherche que le TSG doit élaborer.

⁵ En poussant le raisonnement, on pourrait aussi transformer les commerçants en producteurs de biens, le produit vendu étant « différent » par son prix du bien acheté puisqu'il intègre la marge commerciale.



2. Le traitement de certaines activités d'intermédiation de services ou liées à Internet

A partir des demandes qui lui ont été adressées directement ou des observations tirées des différents *workshops* qu'il a organisés, l'ONU (UNSD) a identifié un certain nombre de problèmes dans l'utilisation de la CITI rév. 4. L'ONU et le TSG pensent que des recommandations de classement sur ces questions sont suffisantes, sans envisager de bouleversement de la structure de la nomenclature.

Les trois principaux domaines concernés sont les suivants :

- le classement des activités en ligne, là où leur contrepartie « traditionnelle » est difficilement identifiable (comme les réseaux sociaux ou professionnels, les sites de rencontre, les sites de partage de musique, de photos, etc.) ;
- l'intermédiation dans la vente de services, qu'elle ait lieu sur internet ou non (par exemple Amazon, Google, Groupon, Sodhexo). Le passage par l'internet complexifie les *business models* possibles et permet une plus grande diversification de la gamme des biens et services vendus, ce qui accentue les difficultés de classement ;
- la vente de produits en téléchargement.

Le TSG a examiné les différents cas et a proposé les classements suivants.

activités en ligne

- réseaux sociaux ou professionnels, sites de partage de musique, de photos : 58.19 (édition) au motif que l'activité consiste à diffuser des contenus (position défendue par les USA). La France considérerait qu'un classement en 96.09 était aussi envisageable
- les sites de rencontre : 96.09, où figurent déjà les agences matrimoniales

intermédiation dans la vente de services

La règle générale de classement avec les prestataires du service doit être maintenue, sauf dans le cas des services de réservation qui ont été identifiés séparément (division 79). Dans le cas où la palette des services est très diversifiée ou très variable dans le temps, le recours aux deux classes transversales de services aux entreprises (79.90 et 82.99) sera envisagé. L'usage du 79.90 pourrait être limité aux prestations rentrant dans le champ des services relevant de la division 79.

Des réflexions sont en cours au sein du groupe de Voorburg sur ces questions. La piste envisagée s'oriente vers l'identification de ces services d'intermédiation dans les nomenclatures de produits.

vente de produits en téléchargement et actifs incorporels

Les produits en téléchargement ne sont pas des services mais des actifs incorporels. L'ONU propose les classer en commerce, vente à distance (47.91).

L'ONU a soumis également quelques cas à l'analyse du TSG :

- institut de statistique public : accord pour un classement en administration publique (division 84)
- émission de bitcoins : propositions divergentes entre ONU et France (intermédiation financière) et USA (autres services de soutien aux entreprises), question à approfondir
- travaux de RD : classement en RD (72) si production pour compte propre et vente des originaux, en 77.40 si exploitation sous forme de licence ; si achat et revente, il s'agit d'une opération portant sur un actif, qui selon les USA, est hors champ de la CITI

3. La relation entre CITI, CPC et SH (nomenclature douanière)

Le SH n'est pas une nomenclature à finalité statistique et suit des principes qui sont souvent différents de ceux retenus dans la CITI et la CPC. Ceci rend parfois la liaison problématique et nécessite la création de liens partiels entre nomenclatures. De plus, certaines règles de classement adoptées par l'OMD (qui pilote le SH) vont à l'encontre des critères utilisés dans



la CITI et la CPC. L'ONU donne l'exemple des liseuses électroniques que l'OMD a décidé récemment de classer en autres équipements électriques, correspondant à la division 27 de la CITI, alors que cette dernière les voit naturellement dans la division 26. Les produits énergétiques sont également un domaine où les concepts utilisés entre nomenclatures de produits (CPC, SH, SIEC) ne sont pas toujours cohérents.

Deux voies possibles peuvent limiter ces discordances potentielles entre CPC et SH. La première est d'agir au niveau des comités qui assurent la gestion du SH à l'OMD, dont les statisticiens sont exclus. L'ONU s'estime impuissante pour faire pression sur les décisions d'évolution du SH prises par l'OMD. Elle recommande aux INS de collaborer avec les représentants des administrations douanières de leur pays pour tenter d'exercer une influence sur les décisions prises au sein de l'OMD. La seconde voie serait d'aligner la CPC sur le SH mais le TSG considère que la pertinence de la CPC et de sa liaison avec la CITI doit primer.

4. Position du TSG sur la révision de la CITI rév. 4

Un tour de table a fait émerger un petit nombre de demandes d'évolution de la CITI rév. 4 :

- regroupement de la distribution d'eau et de l'assainissement (USA)
- regroupement des postes des télécommunications (Canada)
- subdivision du commerce par Internet (France, Eurostat)

Les USA et le Canada indiquent par ailleurs qu'ils n'envisagent pas d'évolution significative de la NAICS pour la révision prévue en 2017. De son côté, l'ONU n'a reçu aucune demande de révision de la CITI et considère qu'une mise à jour de la CITI pourrait contrarier les efforts de pays en voie de développement engagés dans la mise en place de la dernière révision.

Les problèmes de classement de certaines activités spécifiques exposés précédemment peuvent être résolus, au moins pour un temps, dans le cadre de la nomenclature actuelle.

Pour le TSG, la seule question importante qui pourrait justifier une révision de la CITI rév. 4 est celle d'un changement de traitement des relations entre donneurs d'ordre et sous traitants, notamment sur les FGP. Sur cette question, le programme de recherche qui va être engagé aura peu de chances d'avoir donné des résultats probants lors de la prochaine réunion de l'EG en mai 2015. La recommandation que le TSG va formuler à l'EG est donc de ne pas entreprendre de révision immédiate de la CITI rév. 4.

