



Commission Nationale des Nomenclatures Economiques et Sociales Formation « Nomenclatures économiques »

Dossier suivi par :
Michel LACROIX
Tél. : 01 41 17 52 72
Fax : 01 41 17 39 66
Mèl : michel.lacroix@insee.fr
Thierry LACROIX
Tél. : 01 41 17 53 77
Fax : 01 41 17 39 66
Mèl : thierry.lacroix@insee.fr

Paris, le 15 juin 2007 - n° 122 /D130

Objet : Révision 2008 des nomenclatures internationales et européennes d'activités et de produits – phase finale d'achèvement des travaux

1. Présentation synthétique du dispositif de révision (rappels)

Le dispositif de révision des nomenclatures d'activités et de produits programmé pour une mise en place au 1^{er} janvier 2008 s'inscrit dans un double cadre international et européen, qu'il convient de rappeler rapidement.

Les nomenclatures françaises, NAF (nomenclature d'activités française) et CPF (classification des produits française) sont une déclinaison des nomenclatures européennes (NACE : nomenclature des activités économiques des communautés européennes et CPA : classification des produits associée aux activités), elles-mêmes emboîtées dans les nomenclatures internationales (CITI : classification internationale type des industries et CPC : classification des produits centrale).

Les versions actuelles de ces nomenclatures sont respectivement la NAF rév. 1, la CPF rév. 1, la NACE rév. 1.1, la CPA 2002, la CITI rév. 3.1 et la CPC ver. 1.1. A chaque niveau, la nomenclature d'activités est en correspondance avec la nomenclature de produits. Etats, organisations internationales, statisticiens, organisations professionnelles (comme les FEBIs et FEBSs – fédérations européennes de branches industrielles et de branches de services –) sont les principaux acteurs prenant part au dispositif. Celui-ci est piloté par différentes

structures d'élaboration et de validation des propositions : Commission de statistique de l'ONU, GE-ONU (Groupe d'experts sur les nomenclatures économiques et sociales) et SGT-ONU (Sous-groupe technique du groupe précédent) au niveau international, CPS (Comité du programme statistique), GT-Eurostat (Groupe de travail européen NACE-CPA), TF-Eurostat (Task Force du Groupe de travail européen NACE-CPA) au niveau européen, SSP – système statistique public – (Directions de l'INSEE et SSM – services statistiques ministériels –), CNNES (Commission nationale des nomenclatures économiques et sociales) au niveau national. Il est utile de préciser le rôle et la démarche des structures qui jouent un rôle clé dans la conduite du dispositif.

L'ONU joue un rôle de pilotage majeur du dispositif. Responsable de la CITI et de la CPC, elle se situe en amont et couvre le champ géographique le plus large puisque mondial. Du côté européen, Eurostat assure une double coordination. D'une part, il pilote l'élaboration de la NACE et de la CPA en concertation avec les Etats Membres (EM), d'autre part il participe aux négociations menées à l'ONU, après avoir recherché une coordination des positions des EM pour donner plus de poids aux positions européennes.

Au niveau national, qu'elles soient destinées à l'élaboration de la stratégie française dans les négociations internationales et européennes ou à la construction des nomenclatures françaises, les propositions françaises sont préparées par la Division Nomenclatures de l'INSEE avec le réseau des « services statistiques sectoriels » (SSM et Départements de l'INSEE à compétence sectorielle). La CNNES est consultée sur les grandes orientations et les projets de nomenclatures nationales sont soumis à son avis. Pour animer ce réseau, l'INSEE a mis en place un dispositif d'information et de consultations diversifié et souple. Outre des échanges permanents avec ses partenaires du SSP, la Division Nomenclatures cherche à informer en permanence l'ensemble des acteurs intéressés à la révision des nomenclatures économiques, par une mise à disposition des principales informations sur le site web du CNIS (<http://www.cnis.fr> Rubrique Agenda -> Instances : CNNES -> date de la réunion - thème de la réunion -> Compte rendu : Consulter) et des points d'information sont effectués, si nécessaire, dans les réunions des formations du CNIS. Par ailleurs les projets de révision des nomenclatures européennes et françaises d'activités et de produits sont désormais présentés depuis octobre 2006 sur le site web insee.fr, dans le cadre du plan de communication externe sur le changement de nomenclatures.

2. Achèvement des travaux de révision des nomenclatures internationales d'activités et de produits

2.1 Révision de la CITI

2.1.1 Structure détaillée de la CITI

Le projet de structure détaillée de CITI rév. 4, a été adopté par la Commission de statistique de l'ONU à sa session de mars 2006. Depuis, il a été légèrement modifié en juin 2006 à la suite de la réunion du GE-ONU.

Si la structure est figée, les notes explicatives ont fait et continuent de faire l'objet de quelques améliorations, essentiellement pour clarifier certains points d'interprétation ou corriger quelques erreurs résiduelles. Deux documents d'accompagnement des nouvelles CITI et CPC sont en cours de réalisation : une introduction méthodologique et un guide de l'utilisateur. Ces documents fixent un

certain nombre de règles liées à la mise en œuvre de la CITI. Des décisions importantes concernant les modalités de classement des entreprises (classement des donneurs d'ordre, classement des activités intégrées notamment) ont encore été prises lors de la réunion d'avril 2007 du groupe d'experts. Ces mises à jour des notes explicatives et ces décisions très tardives sur des règles fondamentales ont des conséquences importantes sur la NACE rev. 2 et donc sur la NAF rév. 2.

2.1.2 Superstructure et niveaux intermédiaires de la CITI et de la NACE

Suite aux travaux menés par l'OCDE, auxquels la France avait largement contribué, deux niveaux complémentaires de la CITI et de la NACE ont été créés :

- un niveau de type très agrégé « top-top structure » – plus agrégé que le niveau section – en 10 postes
- un niveau intermédiaire – entre le niveau section et le niveau division – en 38 postes.

Ces niveaux auront un statut de nomenclatures associées décrites dans les manuels de présentation de la CITI rév. 4 et de la NACE rév. 2. Destinés en premier lieu à la production et à la diffusion de données comparables de Comptabilité Nationale, ils joueront le rôle – avec les deux niveaux section (21 postes) et division (88 postes) –, de nomenclature de synthèse pour l'analyse économique.

2.2 Révision de la CPC

La structure détaillée de la CPC ver. 2 a été adoptée par la Commission de statistique de l'ONU en même temps que celle de la CITI rév. 4, en mars 2006. Comme pour la CITI, quelques ajustements des notes explicatives restent encore possibles.

Il a été décidé de conserver les liens multiples entre classes CITI et catégories CPC lorsqu'un produit – ou plus exactement l'ensemble de produits décrits par une rubrique élémentaire de la CPC – peut provenir de différentes activités. Pour ce qui est de sa partie « biens », la nouvelle CPC est cohérente avec la révision 2007 de la nomenclature douanière internationale (SH), mais la liaison est moins stricte qu'auparavant.

3. Achèvement des travaux de révision de révision des nomenclatures européennes d'activités et de produits

3.1 Révision de la NACE

3.1.1 Structure détaillée de la nomenclature

Le processus d'examen du règlement sur la NACE rév. 2 par le Conseil et le Parlement européens s'est déroulé tout au long de l'année 2006 et achevé par l'adoption du texte le 20 décembre (règlement n° 1893/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 paru au journal officiel de l'Union européenne du 30 décembre 2006), dans ses différentes versions linguistiques. Les différentes étapes d'examen du projet ont conduit à lui apporter diverses modifications, dont les principales sont les suivantes :

- un regroupement des deux classes du groupe 60.2 consacré aux activités de télévision a été opéré en juillet 2006 par le Conseil, suite à la décision de même nature prise par l'ONU pour la nouvelle CITI. Ce choix découlait de la grande

difficulté à trouver un critère de partage des activités de télévision largement accepté, tant l'organisation de ces activités diffère entre pays. Il a nécessité une mobilisation très importante de la France (interventions auprès d'Eurostat, de nos partenaires européens et du Conseil européen) car Eurostat souhaitait conserver pour la NACE le découpage initial, plus pour des questions de procédure que de fond. Ce regroupement permet ainsi d'opérer au niveau national un partage conforme aux souhaits français (distinction entre chaînes généralistes et chaînes thématiques).

- Une trentaine de changements d'intitulés et une dizaine de recodifications (utilisation du chiffre 9 pour des postes complémentaires de type « autres activités xxx ») ont été réalisés sur la version anglaise par les instances communautaires.
- Afin d'améliorer la version française des libellés de la NACE, une proposition coordonnée entre les pays francophones concernés (Belgique, France, Luxembourg, Suisse) a abouti à environ 120 demandes argumentées d'amendements qui ont été transmises en octobre 2006 aux juristes-linguistes du Conseil et du Parlement européens. Une majorité de ces propositions d'amélioration linguistiques ont été retenues à ce stade mais certaines d'entre elles ont ensuite été refusées par Eurostat car jugées trop éloignées des intitulés anglais.
- Eurostat a décidé, au tout dernier moment (fin novembre 2006), d'aligner étroitement les versions française et allemande sur la version anglaise et a demandé aux juristes-linguistes du Conseil et du Parlement d'opérer une centaine de modifications¹ – non souhaitées par nous – d'intitulés dans la version française de la NACE. Il n'a pas été possible de rejeter ces modifications de dernière minute. Il a cependant été possible de les amender. La version finale retient des formulations françaises des intitulés fidèles aux versions anglaises, généralement plus précises mais moins synthétiques.

La version finale de la NACE rév. 2 comporte 615 classes (514 pour la NACE rév. 1.1). Le nombre de classes qui ont fait l'objet de modifications (structuration différente, recodifications et changements d'intitulés) depuis la version présentée à la CNNE en juin 2005 s'élève à 146. En prenant comme point de comparaison, la version diffusée fin juillet 2006, ce chiffre est ramené à 142.

3.1.2 *Autres points*

- Les notes explicatives de la NACE rév. 2 ont été examinées à plusieurs reprises par le GT-Eurostat ou sa TF chargée de la mise au point des nouvelles NACE et CPA. Un certain nombre d'amendements ont ainsi pu être pris en compte, notamment pour corriger des incohérences – internes ou avec les nouvelles CITI ou CPA – , des erreurs ou des omissions, voire clarifier certains points de rédaction. Toutefois, le volume considérable des notes explicatives de la NACE et de la CPA, ainsi que la nécessité de cohérence entre ces deux nomenclatures révisées et les nomenclatures internationales d'activités et de produits², conduisent à un flux continu de propositions de changement des notes explicatives qui devrait se maintenir jusqu'à la mise en place de la NACE, début 2008, et même au-delà. Or les pays européens sont demandeurs d'une stabilisation de ces notes pour pouvoir terminer leur traduction et préparer leur

¹ Beaucoup de ces demandes de rapprochement correspondent à des situations de divergence d'intitulés dans la NACE actuelle qui avaient été reconduites en NACE rév. 2, notamment en l'absence de modification de structure de la NACE.

² La cohérence entre le contenu des nouvelles nomenclatures et les tables de passage avec les versions actuelles de ces nomenclatures est également une contrainte génératrice d'ajustements.

nomenclature nationale. Il a donc été convenu qu'à partir de la mi-décembre 2006 les notes explicatives seraient figées – sauf corrections d'erreur manifestes – et que les propositions de modifications de ces notes seraient traitées comme une jurisprudence « rulings » dans un document séparé. Les pays européens pourront bien entendu incorporer cette jurisprudence dans leurs notes explicatives nationales. Une version « finale » (au sens explicité dans la phrase précédente) de la version anglaise des notes explicatives de la NACE rév. 2 a été diffusée par Eurostat en décembre 2006 ; la version française actuellement disponible correspond à la version anglaise des notes diffusée en octobre³.

- Les nombreuses imperfections qui affectaient la table de passage NACE 1.1 - NACE 2, ont, elles aussi, été étudiées par le GT-Eurostat et un certain nombre d'améliorations ont pu être apportées. Les propositions de corrections de ces tables se maintiendront probablement jusqu'à la fin de l'année 2007. A titre d'exemple, le groupe d'experts de l'ONU est en train d'analyser une liste de discordances entre les tables NACE.1.1-NACE 2 et CITI 3-CITI 4 qui conduira très probablement à une mise à jour importante de la table NACE. Les différences entre les 2 tables ne sont pas dues à des erreurs mais à des différences d'appréciation du classement de certaines activités.
- La NACE est accompagnée d'un guide méthodologique (chapitre introductif) qui précise les principes généraux de construction de la nomenclature et définit un certain nombre de règles de classement des unités. Deux changements importants sont à signaler :

- Le classement des donneurs d'ordre

Si la CITI et la NACE sont cohérents sur les principes, il y a parfois divergence sur les règles de classement des unités. Une divergence importante était apparue lors de la révision de 2003 sur le classement des donneurs d'ordre. Dans la CITI, les donneurs d'ordre sont classés comme s'ils produisaient eux-mêmes dès lors qu'ils ont une influence importante sur la conception des produits ou qu'ils sont propriétaires des intrants matériels nécessaires à la fabrication dans le cas de l'industrie manufacturière. Dans la NACE, depuis 2003, les donneurs d'ordre sont classés dans le commerce de gros sauf s'ils sont propriétaires des droits intellectuels sur les produits et dans ce cas ils sont classés dans l'industrie manufacturière. Cette divergence n'a fait l'objet d'aucune analyse de fond jusqu'à fin 2006. Fin 2006, le groupe d'experts de l'ONU a décidé de réexaminer le mode de classement des donneurs d'ordre et est arrivé à la conclusion lors de sa réunion d'avril 2007 que la seule façon de classer les donneurs d'ordre d'une façon cohérente avec la comptabilité nationale et la balance des paiements était de ne retenir que le critère de la possession des intrants matériels pour un classement dans l'industrie manufacturière. Ainsi un donneur d'ordre qui possède les intrants matériels produit-il un bien matériel (et son sous-traitant des services) et il est classé dans l'industrie. En revanche, un donneur d'ordre qui fait produire des biens matériels sans être possesseur des intrants matériels est un producteur de services (le sous-traitant possesseur des intrants matériels devient un producteur de biens matériels) et doit être classé hors de l'industrie. En conséquence, la règle de classement des donneurs d'ordre dans la NACE a été modifiée pour

³ Un document Word fournit par ailleurs en mode « suivi des modifications » les changements opérés entre octobre et décembre 2006, pour la version anglaise.

s'aligner sur la nouvelle règle de la CITI. Du fait de cette décision très tardive, les conséquences et les modalités pratiques de ce changement - potentiellement importantes en faisant basculer de grosses entreprises hors du champ de l'industrie- n'ont pas été étudiées au niveau européen. S'il n'est pas envisageable de contester le nouveau mode de classement qui est conceptuellement correct, l'INSEE a cependant demandé à Eurostat qu'un groupe de travail soit créé pour étudier plus précisément les modalités de ces reclassements (calendrier et procédure harmonisées entre les pays européens). On peut déjà penser qu'au niveau français, il sera difficile et probablement impossible de prendre en compte ces nouvelles modalités dans le basculement du répertoire au début de l'année 2008.

- le classement entre commerce spécialisé et non spécialisé

Le chapitre introductif de la NACE définit les règles de classement des entreprises commerciales soit dans le commerce spécialisé soit dans le commerce non spécialisé en fonction du nombre de branches commerciales où l'entreprise commerciale est active (moins de 4 branches, classement dans le commerce spécialisé, 5 branches et plus, classement dans le commerce non spécialisé). Or dans la nouvelle nomenclature, le nombre de classes et de groupes consacrés au commerce spécialisé augmente fortement. En conséquence, certaines entreprises commerciales ayant moins de 5 branches d'activité commerciale dans la NACE actuelle vont dépasser ce seuil dans la nouvelle NACE et donc être reclassées dans le commerce non-spécialisé. Pour neutraliser cet effet, la France a proposé que les branches soient regroupées pour retrouver un nombre équivalent à celui de la nomenclature actuelle mais cette proposition n'a pas été retenue.

3.2 Révision de la CPA

3.2.1 Finalisation du projet de CPA 2008

La disponibilité très tardive du projet de révision de la nomenclature internationale de produits CPC a pesé sur le processus d'élaboration de la nouvelle CPA (CPA 2008). Le premier projet de CPA 2008 accompagnée de notes explicatives n'a ainsi pu être établi par Eurostat qu'en décembre 2005. Le temps a donc manqué pour examiner complètement et de manière approfondie toutes les nombreuses propositions d'amendement formulées sur cette nomenclature très détaillée au sein du GT-Eurostat, même si la France a pu obtenir l'organisation de deux réunions supplémentaires à cet effet en juin et novembre 2006.

Les travaux menés en 2006 et début 2007 ont permis cependant d'améliorer la structuration détaillée et les notes explicatives de la CPA 2008 ainsi que la table de passage entre la CPA 2002 et la CPA 2008 ou entre cette dernière et la nomenclature douanière européenne, la nomenclature combinée (NC). En termes de structure, les principaux domaines affectés sont ceux des réparations et installations (restructuration complète du projet), de la construction (restructuration suite aux difficultés engendrée par la prise en compte des ouvrages dans la CPA), du commerce de détail (restructuration des postes de la CPA au niveau de la division pour éviter des redondances entre commerce non spécialisé et commerce spécialisé) et les services (cependant les demandes françaises de création de CPA spécifiques pour les services à domicile ont pour la plupart été rejetées).

Un certain nombre de problèmes subsistent toutefois:

- Le lien entre la CPA et la NC est un point particulièrement délicat car les cas où un poste élémentaire de la NC correspond à plusieurs CPA sont maintenant plus nombreux (par exemple pour les plats préparés). Dans ces cas, il a été décidé que la table de correspondance comporterait deux colonnes : la première décrivant, à la demande française, les liens détaillés (et parfois multiples) entre la CPA et la NC, l'autre - à destination de la liste PRODCOM - ne décrivant que des liens uniques (lien principal). La réalisation de la table à liens multiples est toutefois un lourd investissement qu'Eurostat n'entreprendra qu'une fois les travaux sur les tables NACE et CPA terminés. De façon synthétique, si le maintien d'un lien étroit entre la NACE et la CPA a été recherché, celui entre la CPA et la NC sera affaibli de même que celui entre la CPA et PRODCOM.
- Malgré les améliorations opérées, la table CPA 2002 - CPA 2008 reste encore imparfaite et présente des incohérences avec la table NACE 1.1 - NACE 2. Ces incohérences sont souvent révélatrices de problèmes plus complexes et difficiles à résoudre de correspondance avec la CITI, la CPC et la NC. Le travail de comparaison des tables NACE et CPA devra donc se poursuivre pour améliorer la qualité et la cohérence de ces tables.
- Les notes explicatives de la CPA 2008 sont encore susceptibles d'évolutions limitées.
- Malgré le travail de rapprochement déjà réalisé, la conception séparée des projets de nouvelles NACE et CPA conduit parfois à un manque de cohérence entre les deux nomenclatures au niveau des classes. Ces incohérences sont longues et difficiles à résoudre, en particulier lorsqu'elles mettent en cause la structure et les intitulés des deux nomenclatures, qui sont contraintes par les règlements européens.

Comme pour la NACE, la révision 2008 a conduit à un affinement important de la CPA : autour de 3150 postes (sous-catégories) en CPA 2008 contre 2600 en CPA 2002. Le plus grand détail de la CPA vient d'abord de celui de la CPC à laquelle elle est liée au niveau le plus fin et à titre complémentaire d'un léger accroissement du nombre de subdivisions spécifiquement européennes⁴.

3.2.2 Règlement sur la CPA 2008

Eurostat a entrepris à la mi-2006 l'élaboration du projet de règlement sur la nouvelle CPA, qui est plus simple que celui sur la nouvelle NACE car il est sans incidence directe sur d'autres règlements. Après consultation écrite du CPS en septembre 2006, la procédure d'adoption légale du règlement a été engagée. Le projet de règlement a fait l'objet d'un premier examen par le Groupe statistique du Conseil en décembre 2006 : quelques aménagements de la structure et des intitulés de la nomenclature ont été apportés, notamment pour tenir compte des travaux conduits par la TF-Eurostat en novembre 2006. Les EM ont formulé de très nombreuses propositions d'amélioration (environ 400) au début de l'année 2007, dont certaines ont été intégrées dans la deuxième version du projet retenue par le Conseil en vue de sa transmission au Parlement européen. La version définitive en anglais de la CPA devrait être adoptée en juillet 2007.

S'agissant des traductions en langues nationales des intitulés, Eurostat ne procédera à l'harmonisation des différentes versions linguistiques qu'après finalisation de la version anglaise, après accord entre le Conseil et le Parlement européen. La procédure d'adoption du règlement, lourde par elle-même, voit donc

⁴ Cet accroissement vient surtout de la nécessité de redécouper beaucoup de postes de la CPC pour conserver une bonne articulation entre NACE et CPA (puisque'il n'y a pas de liaison stricte entre CITI et CPC).

ses délais s'allonger en raison des lenteurs du traitement de ce dossier au niveau du Conseil. La publication du règlement sur la CPA 2008, prévue initialement en juin, est envisagée aujourd'hui au mieux pour septembre 2007.