

# Audition du SSM Commerce extérieur par l'ASP le 17 juin 2020

Raoul Depoutot, le 19 juin 2020

## ORGANISATION ADMINISTRATIVE

- 1- Le département des Statistiques et Etudes du Commerce extérieur de la DGDDI est le SSM Commerce extérieur. Il est placé sous l'autorité de la directrice générale de la DGDDI.
- 2- Le département des Statistiques et Etudes du Commerce Extérieur (DSECE) conçoit et développe les méthodes de production statistique. Celles-ci sont mises en œuvre par trois services : deux au sein de directions interrégionales exerçant dans ce domaine des missions dépassant leur territoire de compétence douanière (Hauts de France et Ile de France), et un au sein d'un SCN dont les missions sont principalement informatiques (appelé Direction Nationale des Statistiques du Commerce Extérieur).
- 3- Les ressources humaines de la DGDDI pour la production statistique conjoncturelle et traditionnelle sont suffisantes (26 pour le SSM, 97 y compris les centres régionaux de production). Il y a proportionnellement peu d'INSEE (7 à 8 en tout). Les effectifs se décomposent en 41 A, 27 B et 29 C.
- 4- Le ministre compétent en matière de commerce extérieur est le ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, plus précisément le secrétaire d'Etat Jean-Baptiste Lemoine. Le décret d'attribution du ministre de l'Europe et des Affaires Etrangères ne prévoit pas de compétences en rapport avec le SSM Commerce extérieur. Il peut mobiliser les services de la direction générale du Trésor (notamment le bureau Macro3 chargé des analyses du commerce extérieur de biens et services).

## MISSIONS STATISTIQUES

Le SSM produit essentiellement des statistiques périodiques sur les échanges internationaux de marchandises, à base d'une collecte mensuelle. Il produit quelques études. Il n'est pas compétent pour les autres domaines de la DGDDI (contributions indirectes, lutte contre la fraude).

La production principale consiste en la publication des statistiques mensuelles du commerce extérieur. Cette production est très harmonisée au niveau européen et international. C'est une des statistiques d'entreprises les plus anciennes. Elle ventile les échanges internationaux de marchandises par produit, par pays, par mode de transport, par région nationale de départ ou de destination de la marchandise, par type de transaction économique.

Depuis une quinzaine d'années, la production de statistiques annuelles d'échanges de biens selon les caractéristiques des opérateurs du commerce extérieur est devenue une statistique européenne. La France avait précédé ce mouvement d'un certain nombre d'années.

Depuis quelques trimestres, une statistique trimestrielle du nombre d'opérateurs à l'exportation est produite et diffusée pour permettre au gouvernement et au public de disposer des indicateurs de suivi de la politique gouvernementale en matière de commerce extérieur.

Le SSM Commerce extérieur produit des études sur les différents aspects du commerce extérieur de biens. Le nombre des études varie selon l'actualité et le travail qu'implique chacune d'elles. Deux ETP sont dédiés à cette mission.

Le SSM appuie les autres services de la DGDDI dans le domaine du commerce extérieur, à savoir presque exclusivement la sous-direction du Commerce International et les Pôles d'activité économiques des directions interrégionales.

En raison de la particularité administrative des échanges de marchandises entre la métropole et les DOM, qui utilise des procédures très voisines de celles des échanges avec les pays tiers, le SSM produit et diffuse des statistiques relatives au Commerce extérieur des DOM, en assimilant formellement chaque île à une « économie indépendante ».

Le SSM produit mensuellement (mais ne publie pas) des indicateurs avancés et agrégés qu'il fournit à l'Insee pour la production des comptes trimestriels à t+30 jours.

## **LES SOURCES DE DONNEES**

La statistique du commerce extérieur utilise deux sources principales :

- Les données administratives de dédouanement, qui sont très harmonisées au niveau européen par le code des douanes de l'Union. Si on met de côté la dématérialisation et quelques procédures de dédouanement européen centralisé dont le poids reste très marginal, la substance des informations n'a pratiquement pas changé depuis la mise en place du document administratif unique (DAU) qui est antérieure aux années 1980. On dispose d'une information très riche pour chaque expédition /réception de marchandises traversant les frontières dont la statistique n'utilise qu'une partie. Il s'agit donc d'une information journalière finement localisée via les bureaux de dédouanement et bureaux d'entrée déclarés. Depuis 1993, ces informations ne concernent plus que les pays hors UE (et les échanges avec les DOM).
- Les données statistiques relatives aux échanges de marchandises définies par un règlement européen baptisé Intrastat, afin de suivre les échanges entre Etats-membres. Ce règlement a été créé pour prendre en compte la libre circulation des marchandises entre Etats-membres. Il s'agit de déclarations récapitulatives mensuelles qui comprennent beaucoup moins de variables (moins d'une dizaine) et moins finement localisées (seuls les départements d'expédition ou de réception sont collectés).

A titre secondaire, les statisticiens ont accès, en vertu de dispositions européennes, à trois sources fiscales :

- Les Etats-récapitulatifs TVA, prévus par la directive TVA, qui collectent mensuellement à des fins de contrôle fiscal de la TVA, pour chaque entreprise, la liste des clients européens auxquels elle a expédié des marchandises en exonération de TVA intraUE, et pour chacun d'eux, le montant de ces livraisons
- Les informations provenant des Etats récapitulatifs des autres Etats-membres, qui sont échangées entre autorités fiscales (système européen appelé VIES), donnant pour chaque opérateur français le montant d'acquisitions intraUE qu'il aurait reçues de chacun des autres Etats-membres.
- L'extrait des déclarations nationales de TVA (en France appelées CA3) qui reprennent le cumul mensuel des livraisons et des acquisitions mensuelles intraEU de biens.

Dans le cas de la France et de l'Italie, les déclarations statistiques en vertu d'Intrastat et les Etats récapitulatifs à la livraison intraUE sont juxtaposés en une seule déclaration, appelée en France

Déclaration d'Echanges de Biens (DEB). En France, c'est la DGDDI qui produit les statistiques alors qu'en Italie, c'est l'institut de statistiques (ISTAT) qui s'en charge.

## **LA PRODUCTION STATISTIQUE**

Le système de production actuel est dans la continuité historique du système conçu pour la mise en place de la DEB en 1993. Il a suivi des évolutions pour s'adapter aux évolutions informatiques, notamment la collecte en ligne des données, mais n'a pratiquement pas été modifié sur le plan des pratiques statistiques. L'hypothèse fondamentale est que les entreprises déclarent sous leur propre responsabilité les montants exacts, et qu'en cas d'erreur détectée, des amendes plus importantes que celles pratiquées en statistique d'entreprise avec la loi statistique générale 51-711 sont appliquées. Pour fixer les idées, en cas de non déclaration, l'amende est de 1500 euros par mois sur une période qui peut aller jusqu'à 6 ans. Au stade de la production, il n'est pas procédé à des estimations pour absence ou pour valeur aberrante. La culture prédominante dans la phase de production est la culture de la valeur exacte des données élémentaires.

Les estimations ne sont introduites qu'au compte-goutte, principalement avec des données agrégées, et sous la responsabilité du DSECE qui est le SSM.

L'accès aux données CA3 ou aux données VIES n'est pas utilisé en production, seules quelques études ponctuelles ont rapproché ces sources pour estimer les divergences.

Le contrôle des données est fait de façon « historique », c'est-à-dire sans pratiquer les macro-contrôles (*selective editing* en anglais). Le retour aux entreprises se fait via les bureaux de douane concernés par le mouvement pour les échanges extraUE, directement auprès des entreprises pour les échanges intraUE. Les transactions qui sont supérieures à un seuil technique sont vérifiées par le pôle statistique de la DNSCE, qui bénéficie d'une équipe dont la composition lui permet de réaliser des tâches plus complexes. Historiquement, ce centre traitait les déclarations des plus grandes entreprises. Progressivement, cette concentration a disparu.

## **LA QUALITE**

### **Pertinence :**

Au niveau européen, la statistique du commerce extérieur est très influencée par la culture fiscale et douanière. Eurostat est beaucoup plus proche de la DG TAXUD que de la DG TRADE. Le système européen est fondamentalement calqué sur la vision institutionnelle. Il y a une distinction très nette entre les flux extraUE, qui relèvent de la politique d'Union douanière qui est une compétence exclusive de l'Union, et les flux intraUE qui relèvent du marché intérieur de l'UE. C'est ainsi que dans les statistiques nationales diffusées par Eurostat, les statistiques d'échanges avec les pays tiers (Chine, USA, etc...) se limitent aux marchandises dédouanées par cet Etat-membre. En ce qui concerne les flux entre Etat-membres, à l'expédition, la destination ultime de la marchandise n'est pas collectée. C'est ainsi que les marchandises expédiées vers les ports de la mer du Nord pour aller rejoindre les clients hors UE sont considérés comme des exportations vers la Belgique ou les Pays-Bas. Il en est de même à l'introduction en provenance des Pays-Bas ou de la Belgique.

Au niveau national, une variable sur le pays d'origine est collectée à l'introduction afin de corriger cette vision erronée sur le plan économique. Par contre, rien n'a été prévu jusqu'ici pour corriger cette

erreur dans le sens de l'expédition. A l'avenir, on espère pouvoir corriger ce problème – voir ci-dessous le paragraphe traitant du nouveau règlement européen relatif aux statistiques intégrées d'entreprises.

En ce qui concerne les statistiques relatives aux opérateurs, la notion d'importateur/ exportateur n'est pas très claire dans un certain nombre de cas ni très cohérente entre sources statistiques (par rapport à Esane notamment). Or ces concepts fiscaux et douaniers permettent, pour faciliter la fluidité de circulation des marchandises, à des sociétés non résidentes de réaliser des opérations en nom propre alors même qu'elles ont plutôt un rôle de déclarant en douane. En particulier, un certain nombre de groupes internationaux peuvent faire réaliser à des filiales non résidentes des exportations à partir de France (ou des importations depuis la France). Le passage au concept d'entreprise redéfini par l'Insee est donc particulièrement difficile pour la statistique du commerce extérieur, en particulier l'analyse en termes de GE, ETI, PME... Tous les Etats-membres sont dans la même situation. Nous avons lancé une enquête pilote sur ce sujet début 2020, qui a été suspendue à cause de la crise du covid19.

Notons également que le concept de base (historique) est le franchissement de la frontière, concept beaucoup moins compatible avec une économie mondialisée dans laquelle les processus de production sont répartis dans différents pays. Ainsi, chaque fois qu'un bien en cours de construction franchit la frontière, il est demandé à des fins statistiques une estimation de la valeur du bien (à l'entrée et à la sortie du territoire). Ceci n'est pas cohérent avec le concept de l'analyse économique, repris par la comptabilité nationale, qui est le transfert de propriété entre résidents et non-résidents ni les travaux plus récents de l'OCDE sur le *Trade in Value Added*.

Quelques replâtrages sont mis en place pour pallier les transactions les plus systématiquement non interprétables sur le plan économique.

### **Rapidité**

La production conjoncturelle est considérée comme de bonne qualité depuis très longtemps (1993) par Eurostat. Elle est notamment une des plus rapides, des plus détaillées, et ses révisions sont limitées. Elle a pu être diffusée sans retard pendant la crise du covid19 avec une précision très proche de la précision habituelle.

### **Précision :**

En ce qui concerne les agrégats, il existe une zone d'incertitude sur le niveau exact des introductions intraUE . En effet, la collecte est une collecte organisée sous forme de recensement tronqué. En dessous d'un seuil annuel d'introductions de marchandises dit seuil de simplification, les entreprises sont exemptées de déclaration. Il existe des estimations, mais la qualité de celles-ci est mal connue. En particulier, alors que la collecte TVA relative aux acquisitions intraUE pourrait servir de calage naturel à ces estimations, on ignore la qualité statistique de ce processus déclaratif. L'ampleur pour les importations de cette incertitude est très limitée, car on estime à environ 3% le total de ces flux non collectés. Mais sur le solde, cette incertitude absolue peut prendre une importance relative plus grande. Notons également qu'en termes d'acteurs économiques, ces estimations ont potentiellement un impact plus important, car un grand nombre d'acteurs réalisent des introductions pour de petits montants. Nous avons lancé début 2020 une enquête pilote pour progresser dans ce domaine.

En ce qui concerne les statistiques détaillées : la statistique du commerce extérieur vit sur un mythe historique partagé au plan international. Elle diffuse des statistiques extrêmement détaillées sans jamais poser de façon scientifique la question de la fiabilité. Les statistiques du commerce extérieur sont ventilées par produit selon une nomenclature qui comprend environ 8000 postes (la nomenclature combinée), et qu'elle ventile simultanément selon le pays de destination ou de

provenance, à rythme mensuel (donc potentiellement plus de 120 pays). Soit en théorie environ un million de cases mensuelles à valider. S'ajoute à cela une ventilation par mode de transport, par région française d'origine -respectivement de destination - pour les exportations – respectivement les importations... Pour ces dernières caractéristiques, on ne croise pas avec la nomenclature ou le pays de façon détaillée, malgré les sollicitations de demandeurs très intéressés par ce niveau de détail. Héritée de la statistique administrative historique – qui tenait plus de la comptabilité que de la statistique, ces habitudes sont peu remises en question (y compris par Eurostat). Or le rapprochement des flux miroirs (les exportations de A vers B sont les importations de B ayant pour origine A) fournit assez facilement des indicateurs de « doute légitime ». ***Et ceux-ci sont élevés, parfois au niveau agrégé mais surtout au niveau détaillé.***

### **Clarté et accessibilité**

Le SSM a rénové en 2018-2019 ses publications mensuelles, trimestrielles et annuelles relatives aux flux de marchandises, celles-ci datant de plusieurs dizaines d'années. En mensuel, on s'est limité à de grands agrégats et on a privilégié l'analyse de séries lissées en moyenne mobile sur trois mois, car les flux mensuels sont entachés de bruits économiquement non interprétables. En trimestriel et en annuel, des comparaisons européennes et des considérations plus économiques en termes de part de marché et de demande mondiale ont été introduites.

Le SSM dispose d'un sous-site Internet dédié très développé. Il est appelé « Le Kiosque du Commerce extérieur ([lekiosque.finances.gouv.fr](http://lekiosque.finances.gouv.fr)) », et peut être appelé soit depuis le site Internet de la DGDDI, soit directement. Sa présentation a été refondue en 2018. La DGDDI assure une réponse à la demande aux acteurs institutionnels.

La publication relative aux opérateurs du Commerce extérieur est fortement contrainte par les problèmes conceptuels sous-jacents, liés aux opérateurs non implantés en France. Il est prévu de la refondre si les enquêtes que nous prévoyons sur la base des enquêtes pilotes fournissent une confirmation de nos hypothèses.

### **Comparabilité**

Le SSM Commerce extérieur s'applique à préserver la continuité temporelle des statistiques qu'il publie. Depuis au moins une dizaine d'années, on peut considérer que cette comparabilité est bonne. Les révisions sont prises en compte en continu. Si elles sont très généralement faibles et maîtrisées d'un mois à l'autre, nous avons souffert de deux accidents industriels qui peuvent probablement s'expliquer par une production trop endogène : un benchmark régulier avec les autres sources fiscales à notre disposition, voire avec les séries agrégées d'autres acteurs avec rétroaction sur notre production nous protégerait de ces risques.

### **Cohérence**

Pour les raisons conceptuelles indiquées plus haut, les statistiques du commerce extérieur publiées ne sont pas très cohérentes avec les statistiques publiées par Eurostat ou par les comptes nationaux (voire avec la ligne marchandises de la balance des paiements). Les erreurs faites par les utilisateurs dues à une utilisation des données d'Eurostat sans maîtriser ce qu'elles recouvrent sont très fréquentes.

## LE NOUVEAU REGLEMENT EUROPEEN SUR LES STATISTIQUES D'ENTREPRISES

Ce règlement, qui abroge le règlement Intrastat existant, modifiera le cadre européen de façon importante :

- a. Il entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 en ce qui concerne la partie relative au commerce extérieur
- b. Le règlement européen ne donne plus de base juridique pour la collecte nationale des introductions intra UE ni pour la collecte des ventilations par département
- c. Le règlement européen ouvre une grande latitude sur la collecte relative aux expéditions intraUE, qui n'est plus une « déclaration », mais une opération statistique qui respecte la subsidiarité européenne (les buts sont communs, les modes d'organisation sont nationaux).
- d. Les données individuelles collectées par chaque Etat-membre pour la production de ses statistiques d'expéditions intra UE doivent être mises à disposition potentielle des autres Etats-membres
- e. Tout Etat-membre qui veut recevoir les données des autres Etats-membres doit confier la production à une autorité statistique nationale labellisée sur le plan de la sécurité avec un label européen organisé par Eurostat.
- f. Une nouvelle information doit fournir, pour les données relatives aux expéditions intraUE, le pays d'origine de ces expéditions, et ventiler ces informations selon le numéro TVA de ses clients. Ces informations sont nécessaires pour recréer par symétrie des informations élémentaires par entreprise sur les introductions intraUE. Les Etats-membres qui utilisent ces données pourront les traiter selon le pays d'origine à l'introduction intraUE.

L'intention d'Eurostat avec ces nouveaux éléments est de permettre une production des statistiques intraUE en ne collectant plus d'information relative aux introductions intraUE, ce qui allègerait la charge statistique sur les entreprises.

Toutefois, il faut signaler que les tests qui ont été faits pour préparer ce système, et que le SSM a coordonnés au niveau européen en 2015-2016, n'ont pas permis de vérifier qu'en pratique cette hypothèse était réaliste. C'est pourquoi un certain nombre d'Etats-membres continueront à collecter les flux relatifs à l'introduction. Le SSM fera une analyse approfondie des possibilités apportées par ces données sur la base du rapprochement des données nationales et des données échangées relatives à la période 2022-2023. Signalons également que le règlement ne permet pas de contacter les entreprises nationales et de leur demander d'expliquer les divergences entre leurs déclarations et les données symétriques fournies par les autres Etats-membres. Ce qui rend extrêmement difficile de décider quelle donnée est la plus exacte.

Ces modifications juridiques européennes rendent caduques les dispositions légales françaises<sup>1</sup> qui permettaient la collecte d'une déclaration d'échanges de biens (fusion de l'état récapitulatif TVA et du questionnaire statistique). Une nouvelle base juridique française doit être mise en place afin de préciser les modalités concrètes de la collecte française et le statut des données.

Notons également que le nouveau cadre juridique européen devrait enfin permettre de combler la lacune conceptuelle sur les exportations nationales extra UE. En effet, il prévoit l'échange de données élémentaires issues des déclarations douanières entre Etats-membres. A titre d'exemple, on devrait ainsi récupérer des données sur les importations et exportations réalisées par les sociétés résidentes

---

<sup>1</sup> Article 109 de la loi 92-677 mettant en œuvre la directive modifiant la directive TVA

en France depuis les Pays-Bas et la Belgique. Les dispositions de mise en œuvre correspondantes sont encore en négociation. Très vraisemblablement, il faudra également analyser pendant un ou deux ans les données obtenues pour pouvoir décider de leur intégration à la production courante.

### **REINGENIERIE DU DISPOSITIF DE PRODUCTION ET DE DIFFUSION STATISTIQUE**

L'objectif de cette réingénierie est de modifier les procédures de collecte, notamment la priorisation des traitements de validation, d'intégrer davantage les procédures d'estimation dans le processus de traitement des données et le benchmarking avec les autres sources. Ce projet est préparé depuis 18 mois et attend son lancement. Cette refonte permettrait également de mieux vérifier les statistiques détaillées, et de séparer ce qui relève de la statistique publique (c'est-à-dire des estimations dont la qualité est maîtrisée) de l'open data (c'est-à-dire les données agrégées pour lesquelles aucun engagement n'est pris).