



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la statistique OFS

Berne, le

Rapport explicatif sur la révision partielle de la loi (LIDE) et de l'ordonnance sur le numéro d'identification des entreprises (OIDE)

Table des matières

1	Introduction	5
1.1	Qu'est-ce que le LEI ?	5
1.2	Champ opérationnel du LEI	7
1.3	Quelles sont les entités concernées par le LEI	8
1.4	Principes de l'implémentation du LOU en Suisse	10
1.5	Comment les LOUs sont-ils financés ?	11
1.6	Tour d'horizon à l'étranger sur la fonction de LOU	12
2	Commentaires	13
2.1	Modifications de la LIDE	13
2.2	Modifications de l'OIDE	14
3	Conséquences.....	15
3.1	Conséquences pour la Confédération	15
3.1.1	Bénéfices	15
3.1.2	Conséquences financières	15
3.2	Conséquences économiques	16

Liste des abréviations

CMFB	Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (Committee on monetary, financial and balance of payment statistics). Le CMFB est le forum de coordination des statisticiens des instituts nationaux de statistique avec Eurostat d'une part et d'autre part des banques centrales nationales avec la banque centrale européenne. http://www.cmfb.org/ .
COU	Central Operating Unit. Le COU est l'organe chargé de coordonner et superviser les actions des LOU (Local Operating Unit). http://www.leiroc.org/publications/gls/lou_20151007-1.pdf .
EG	Enterprises groups. Groupes d'entreprise
FSB/CSF	Financial Stability Board (FSB). Le Conseil de stabilité financière (CSF) dont la Suisse est membre. http://www.financialstabilityboard.org/ http://www.fsb.org/2013/01/r_130111a/
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). https://www.finma.ch/fr/
GEI	General Entity Identifier, depuis 2016 WM Datenservice. Le GEI est une des unités locales d'exploitation (Local Operating Unit - LOU) opérant en Allemagne. https://www.wm-leiportal.org/
GMEI	Global Markets Entity Identifier (GMEI) est l'unité locale d'exploitation (Local Operating Unit - LOU) opérant aux Etats-Unis (USA).
GLEIS	Global Legal Entity Identifier System. Le GLEIS est le système mondial d'identification unique des intervenants sur les marchés financiers mis en place par le Financial Stability Board (FSB) à la demande du G20.
GLEIF	Global Legal Entity Identifier Foundation. La GLEIF est une fondation sans but lucratif de droit suisse instituée le 26 juin 2014 qui a le rôle de COU. https://www.gleif.org/en
IDE/UID	Numéro d'identification des entreprises selon la LIDE et l'OIDE. https://www.uid.admin.ch/Search.aspx
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE). https://lei-france.insee.fr/faq#Q1
LEI	Legal Entity Identifier. Le LEI est un identifiant unique des intervenants sur les marchés financiers. Il est basé sur la norme internationale ISO 17442 : 2012 « Services financiers - Schéma d'identifiant d'entité légale (IEL) ». http://www.iso.org/iso/fr/catalogue_detail?csnumber=59771
LIDE	Loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises du 18 juin 2010 (LIDE). La LIDE est entrée en vigueur au 1er janvier 2011. https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20082601/index.html
LIMF	Loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF). La LIMF est entrée en vigueur le 1er janvier 2016. https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/themen/wirtschaft-waehrung--finanzplatz/finanzmarktpolitik/loi-sur-l_infrastructure-des-marches-financiers--limf-.html
LOU	Local Operating Unit. Le LOU (Unité locale d'exploitation) est en charge d'émettre les LEI, d'assurer l'enregistrement, le renouvellement ainsi que d'autres services. Les LOU agissent comme interface principal pour les entités juridiques qui souhaitent obtenir un LEI.
LSE	London Stock Exchange. Le LSE est en français la Bourse de Londres, unité locale d'exploitation (Local Operating Unit - LOU) opérant en Grande-Bretagne. http://www.lseg.com/LEI
NOGA	Nomenclature générale des activités économiques. La NOGA 2008 est un outil de travail fondamental pour structurer, analyser et présenter des informations statistiques. Elle permet de classer les unités statistiques entreprises et établissements

	<p>en fonction de leur activité économique et de les regrouper en des ensembles cohérents. Elle sert à reproduire la réalité le plus fidèlement possible, de manière exhaustive et suffisamment détaillée pour remplir différents objectifs.</p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html</p>
OFS	<p>Office fédéral de la statistique (OFS)</p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index.html</p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/00/05/blank/02.html</p>
OIDE	<p>Ordonnance sur le numéro d'identification des entreprises du 26 janvier 2011 (OIDE). Etat au 1er décembre 2015.</p> <p>https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20101476/index.html</p>
ROC	<p>Regulatory Oversight Committee. Le ROC (Comité de surveillance réglementaire) a été institué par le FSB en janvier 2013. Il est composé de représentants des autorités publiques. http://www.leiroc.org/</p>
SIRENE	<p>Système informatisé du répertoire national des entreprises et des établissements / SIRENE : Ce système informatisé du répertoire national des entreprises et des établissements (SIRENE), dont la gestion a été confiée à l'INSEE, enregistre l'état civil de toutes les entreprises et leurs établissements, quelle que soit leur forme juridique et quel que soit leur secteur d'activité, situés en métropole, dans les Dom (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) et à Saint-Pierre et Miquelon. Les entreprises étrangères qui ont une représentation ou une activité en France y sont également répertoriées.</p> <p>http://www.insee.fr/fr/service/default.asp?page=entreprises/sirene/institutionnel.htm</p>

1 Introduction

Le 4 décembre 2015, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse participerait à la mise sur pied d'un système mondial d'identification des acteurs des marchés financiers. Le Conseil fédéral a pour ce faire habilité le Département fédéral des finances (DFF) à devenir membre à part entière du comité de surveillance réglementaire (ROC) du système du Legal Entity Identifier (LEI), et a confié au Département fédéral de l'intérieur (DFI) le soin d'élaborer les bases légales nécessaires pour que les numéros d'identification LEI puissent être émis par l'Office fédéral de la statistique (OFS). A l'avenir, un numéro d'identification unique et standardisé au niveau international LEI permettra, une fois son implémentation achevée, d'améliorer la qualité des données financières et de faciliter l'évaluation des risques systémiques.

En Suisse, ce numéro d'identification sera utilisé, tout d'abord, dans le domaine des obligations de déclarer les transactions sur les dérivés et ce conformément à la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) entrée en vigueur au 01.01.2016¹. La décision du Conseil fédéral susmentionnée indiquait qu' « il s'agira en outre d'établir les bases légales afin que ces numéros d'identification puissent être émis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) ».

Conformément à la Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) et notamment à son article 41, l'OFS peut fournir cette prestation commerciale à des tiers, vu son rapport étroit avec une de ses tâches principales, à savoir l'attribution du numéro d'identification des entreprises (IDE). La tâche d'attribution du LEI (rôle de Local Operating Unit, LOU) n'entrave pas l'exécution des tâches principales de l'OFS du fait qu'elle se calque directement sur l'attribution de l'IDE, une tâche principale déjà existante. Les coûts liés à la fourniture des prestations du LOU seront entièrement couverts par le paiement d'une cotisation facturée au demandeur d'un LEI².

Le LEI est un système d'identification des entités juridiques au niveau mondial. Il doit assurer qu'une entité juridique puisse être identifiée de manière univoque au niveau mondial. Le LEI contribue à atteindre les buts fixés par le G20, à savoir le contrôle des risques en matière de certaines transactions financières et l'amélioration de la qualité générale et de l'exactitude des données financières.

Si l'on compare la finalité et la définition du système IDE avec celles du système LEI, on constate qu'elles sont identiques. L'IDE est un système d'identification des entités juridiques en Suisse, alors que le LEI l'est au niveau mondial. Il apparaît donc évident que l'infrastructure IDE puisse être utilisée comme l'élément de base national pour la mise en place du LOU au niveau suisse.

La révision partielle de la loi (LIDE) ainsi que de l'ordonnance sur le numéro d'identification des entreprises (OIDE) qui est présentée dans ce document concrétise la mise en place du LOU dans le contexte suisse.

1.1 Qu'est-ce que le LEI ?

Au niveau suisse, l'IDE assure une identification unique des entités juridiques et entités économiques. Au niveau mondial, jusqu'à récemment il n'existait pas de système normatif simi-

¹ LIMF (RS 958.1) : <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/themen/wirtschaft--waehrung--finanzplatz/fi-nanzmarktpolitik/loi-sur-l-infrastructure-des-marches-financiers--limf-.html>

² Message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC); FF 2005 5 et le chiffre 1.5

laire qui assurait une identification complète et standardisée des entités juridiques et des entités participants aux marchés financiers. C'est pour cette raison que, à la suite de la crise financière de 2008, le G20 a validé au sommet de Los Cabos en juin 2012 la mise en place d'un dispositif d'identifiant unique des intervenants sur les marchés financiers (Global Legal Entity Identifier System – GLEIS), afin de faciliter la gestion et le contrôle des risques, tant par le secteur privé que par les autorités publiques.

Cet identifiant unique des intervenants sur les marchés financiers dénommé Legal Entity Identifier (LEI) est conforme à la norme ISO 17442 :2012. Il permet d'identifier au niveau mondial les entités participantes aux marchés financiers qui sont actives dans les transactions financières, en particulier sur le marché des dérivés (p. ex. banques, négociants en matières premières, fonds d'investissements). La mise en œuvre et l'exploitation du LEI prévoit deux étapes distinctes :

- Phase 1, aussi appelée "Level 1 data". Elle a pour but d'attribuer un numéro d'identification unique (LEI) aux entités qui réalisent concrètement des transactions financières, ce qui est déjà le rôle de l'IDE par rapport aux entreprises en Suisse.
- Phase 2, aussi appelée "Level 2 data". Elle a pour but d'associer à chaque entité identifiée dans le registre public (Open Data) de la GLEIF, les informations permettant de relier celle-ci à l'entité juridique de la société mère. L'objectif final est de disposer d'une base de données consolidée permettant d'analyser les risques potentiels sur la base des relations financières entre les entités. Cette deuxième phase a débuté en 2014 sous la forme d'un projet de recherche et devrait être opérationnelle dans le courant de 2016. A noter que cette partie est celle qui pose le plus de problème étant donné la sensibilité des données et la publication sous la forme publique (Open Data).

La mise en place du GLEIS est portée par le Conseil de stabilité financière (CSF / Financial Stability Board – FSB) qui a validé une architecture organisationnelle (figure 1) à trois niveaux.

1. Le Comité de surveillance réglementaire (Regulatory Oversight Committee, ROC) institué en janvier 2013 et composé par des représentants des autorités publiques s'occupe de la gouvernance et la supervision du GLEIS. Son rôle principal est de veiller au respect des principes validés par le G20 (p. ex. but non lucratif, intérêt public). La Suisse est représentée dans le ROC par le Département fédéral des finances (DFF) et la Banque Nationale Suisse (BNS).
2. Une fondation de droit suisse basée à Bâle, la Global Legal Entity Identifier Foundation (GLEIF³) chargée de la gestion opérationnelle du GLEIS, de la centralisation et de la gestion des informations des LOU.
3. Des entités locales (Local Operating Unit – LOU) chargées d'émettre les LEI. Ce sont les unités locales d'exploitation (LOU) qui assurent l'enregistrement, le renouvellement, la validation ainsi que d'autres services. Il s'agit donc du partenaire principal pour les entités juridiques souhaitant obtenir un LEI.

³ GLEIF : <https://www.gleif.org/en/about>

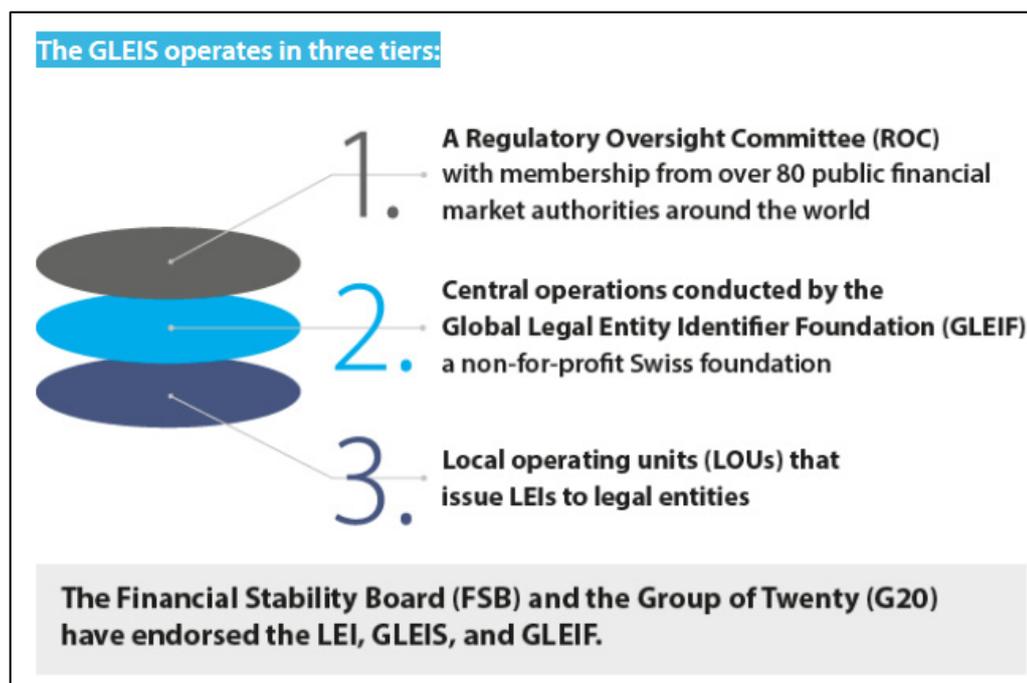


Figure 1 : Vue d'ensemble de la structure opérationnelle soutenant le LEI

Le GLEIS par le biais de la GLEIF centralise toutes les informations relatives aux entités LEI attribuées par les LOUs et distribue ces informations aux utilisateurs publics et privés.

Différentes contributions ont thématiqué la problématique et l'importance de l'introduction de ce numéro d'identification. Parmi ces contributions, on peut citer un article paru sur ISO focus⁴ en 2011, ainsi qu'un article paru dans « La vie économique » en 2013⁵.

1.2 Champ opérationnel du LEI

Les démarches pour le contrôle et la surveillance des marchés financiers, qui ont été détaillées dans le message⁶ relatif à la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF), nécessitent une collaboration internationale et une vision globale des acteurs économiques.

Avec la décision du Conseil fédéral du 4 décembre 2015 d'adhérer pleinement au ROC, la Suisse va maintenant être un acteur actif dans la gestion et l'évolution du GLEIS. A ceci vient s'ajouter que certaines juridictions telles que les Etats-Unis ont posé comme condition aux acteurs souhaitant accéder à certains de leurs marchés financiers un enregistrement au LEI. C'est pour cette raison qu'une bonne partie des participants aux marchés financiers suisses ont déjà obtenu un LEI soit aux Etats-Unis, soit en Angleterre, soit en Allemagne ou soit dans une autre juridiction, ce qui est possible dans le système en vigueur.

En outre, dans le domaine de la balance des paiements, il est également question d'introduire le LEI dans la production statistique⁷. Finalement, la planification à moyen terme du comité

⁴ ISO Focus+, Paul Janssens, Identifier le risque systémique, avril 2011, http://www.iso.org/iso/fr/iso-focus-plus_april-11_p.13.pdf

⁵ La vie économique, Nigel Jenkinson, Irina Leonova, Un système mondial d'identification des entités juridiques sur les marchés financiers, 01.03.2013, <http://dievolkswirtschaft.ch/fr/2013/03/jenkinson-2/>

⁶ Message concernant la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/7235.pdf>

⁷ Report on the outcome of the 2014 Committee on monetary, financial and balance of payment statistics (CMFB), questionnaire on the utilization of the LEI in statistical production., Frankfurt, 29-30 January 2015

exécutif du ROC prévoit d'étendre l'utilisation du LEI à d'autres domaines, et non plus de se limiter uniquement aux échanges financiers. De ce point de vue, il est important de continuer à garantir une connectivité des différents registres et des sources administratives pour garantir à la statistique et aux utilisateurs telle que la Banque Nationale (BNS) une infrastructure qui permette de couvrir ces besoins à moindre coûts.

1.3 Quelles sont les entités concernées par le LEI

Comme la vocation première du LEI est l'identification univoque des entités exécutant des transactions financières, tous les secteurs d'activités économiques sont concernés, comme la typologie des entités ayant obtenu un LEI auprès du LOU français le montre (tableaux 1 et 2).

<i>Typologie</i>	<i>Nombre LEI</i>	<i>Répartition</i>
Fonds communs de placement	7133	36%
Sicav ⁸	563	3%
Sociétés de gestion	219	1%
Sociétés contreparties	11692	60%
Total	19607	100%

Tableau 1 : Entités ayant demandé un LEI auprès du LOU français (état au 31.10.14 - source INSEE)

En dehors des sociétés de gestion, Sicav et Fonds, les sociétés concernées, à savoir les sociétés contreparties, se répartissent dans tous les secteurs d'activités et à plus de 80% dans les 15 secteurs suivant :

<i>Code NOGA⁹</i>	<i>Nombre de LEI</i>	<i>%</i>
46 – Commerce de gros, à l'exception des automobiles et des motocycles	2259	19%
64 – Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite	1808	15%
68 – Activités immobilières	1552	13%
01 – Culture et production animale ; chasse et services annexes	1087	9%
70 – Activités des sièges sociaux ; conseil de gestion	447	4%
35 – Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	412	4%
47 – Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles	394	3%
10 – Industries alimentaires	284	2%
41 – Construction de bâtiments	269	2%
66 – Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance	221	2%
84 – Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire	146	1%
71 – Activités d'architecture et d'ingénierie ; activités de contrôle et analyses techniques	145	1%
77 – Activités de location et location-bail	145	1%
65 – Assurance	133	1%
25 – Fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et des équipements	121	1%

⁸ Société d'investissement à capital variable

⁹ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infoteh/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html

Total	9423	81%
--------------	-------------	------------

Tableau 2 : Distribution des entreprises hors « Fonds communs de placement » dans les secteurs d'activité économique ayant demandé un LEI auprès du LOU (état au 31.10.14 - source INSEE)

Début 2016, environ 2500 entités suisses (entreprises et fonds) sont déjà enregistrées dans le registre public de la GLEIF. Environ 1800 ont obtenu un LEI auprès du Global Markets Entity Identifier (GMEI) aux USA, 456 auprès du WM Datenservice (anciennement General Entity Identifier GEI) en Allemagne, 183 auprès du London Stock Exchange (LSE) en Grande-Bretagne, et quelques dizaines dans d'autres juridictions.

Pour déterminer les unités potentiellement concernées en Suisse, il convient de se baser sur la nomenclature générale des activités économiques (NOGA). Ainsi, si l'on prend uniquement en compte les divisions 64 (Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite) y compris les banques, 65 (Assurances) et 66 (Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance) de la NOGA, on obtient un premier périmètre de 50'000 entités et ce tel que présenté au tableau 3.

Un deuxième périmètre, auquel il faudrait ajouter les directions de fonds et les fonds eux-mêmes devrait encore être défini en collaboration avec l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Division NOGA	Nombre entreprises
Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite (64)	28403
Assurances (65)	4700
Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance (66)	15794
Total	48897

Tableau 3 : Entités potentiellement concernées à terme par l'introduction du LEI (état au 19.02.15)

Concernant la phase 1 présentée au chapitre 1.1, il est évident qu'à l'heure actuelle ce n'est pas la totalité des entités qui demanderont une inscription afin d'obtenir un LEI auprès du LOU suisse, mais cela permet d'apprécier les ordres de grandeur. Suite aux renseignements obtenus auprès de l'INSEE, il ne devrait pas y avoir plus de 4'000 - 5'000 unités au départ qui pourraient être concernées par le LEI en Suisse.

Concernant la phase 2 présentée au chapitre 1.1, il est prévu qu'il soit obligatoire d'enregistrer les liens entre les entités légales dès la fin 2016, ce qui signifie qu'il s'agira également de gérer les groupes d'entreprises et leurs entités juridiques. Dans le système EuroGroups Register (EGR - Eurostat), auquel l'OFS participe déjà depuis des années¹⁰ dans le cadre des statistiques de la globalisation, environ 13'000 groupes multinationaux avec environ 20'000 entités juridiques et leurs liens d'appartenance ont déjà été identifiés, comme le présente le tableau 4.

Catégorie	Nombre de groupes d'entreprises (EG)	Nombre d'entreprises	Nombre d'entités juridiques
A. Tous les groupes d'entreprises (EG) résidents	6'052	15'817	15'817
B. Groupes Entreprises (EG) multinationales			

¹⁰ Autres information du l'EGR : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/00/05/blank/02/12.html>

a) EG Etrangers sur le territoire national (total i à viii)	6'985	10'517	10'517
<i>Distribution selon le pays où se situe le centre de décision</i>			
i) EU28	5'283	7'812	7'812
ii) AELE	201	271	271
iii) Autre Europe	44	58	58
iv) Chine	18	20	20
v) Inde	60	84	84
vi) Japon	127	205	205
vii) USA	809	1'440	1'440
viii) Autre non Europe	443	627	627
b) EG suisses	6'100		
i) Dans le territoire national		11'647	11'647
ii) Filiales à l'étranger		62'740	62'740

Tableau 4 : Situation des groupes d'entreprises en Suisse en 2014 selon leur typologie au sein de l'EuroGroup Register (état au 19.02.15 – Source OFS)

Il convient en outre de noter que le Committee on monetary, financial and balance of payment statistics (CMFB) étudie actuellement le recours systématique au LEI comme identifiant de base pour leur production statistique. Si ceci devait se concrétiser, le LEI pourrait devenir en Suisse équivalent à l'IDE (UID) dans la production statistique.

1.4 Principes de l'implémentation du LOU en Suisse

L'OFS devra être accrédité par la GLEIF avant l'entrée en vigueur de la révision partielle de la loi LIDE ainsi que de l'OIDE. Il devra de plus s'assurer de ne pas perdre cette accréditation. L'accréditation en tant que LOU a pour objectif de montrer la capacité de l'OFS à implémenter et respecter les principes de la GLEIF, notamment d'assurer l'identification des entités participants aux marchés financiers et l'enregistrement des liens d'appartenance comme indiqué au chapitre 1.1. Ces processus seront construits en s'appuyant sur l'infrastructure gérée par l'OFS.

Le système IDE permet, comme cela est le cas en France avec le registre SIRENE, une validation des informations par les entités demandeuses au moment de la saisie de leur demande. Ainsi, une fois la demande de LEI réalisée, via son IDE, par l'entité demandeuse, cette dernière n'a plus besoin de saisir ou valider les informations la concernant car elles sont déjà disponibles dans le système IDE. Le service est immédiat, la qualité des données est assurée en se basant sur l'infrastructure et les données sont existantes dans le système IDE. Dans ce sens, le système IDE pourra remplir un des éléments de la stratégie esquissée pour l'implémentation de l'IDE, à savoir le développement de services B2G (Business to Government) et B2B (Business to Business).

Les informations sur les groupes d'entreprises peuvent également être utilisées pour valider et traiter les données de la phase 2 décrite au chapitre 1.1.

Le principe de base consiste à utiliser l'infrastructure existante et à réutiliser les processus de validation mis en place dans le cadre de la mise en œuvre de la LIDE et de l'OIDE. L'implémentation de la fonction de LOU en Suisse par l'OFS s'appuiera donc totalement sur le système IDE, et l'identifiant LEI deviendra un attribut de l'IDE pour les besoins internationaux.

Dans le système GLEIS, une entreprise peut en général choisir de s'inscrire dans n'importe quel LOU. Par exemple, une entreprise italienne peut s'inscrire auprès du LOU allemand. Le principe du système veut que le LOU doive vérifier **annuellement** la véracité des informations qu'il fournit au GLEIS. Ce **principe de qualité** est l'élément central sur lequel repose le système GLEIS. Le LOU doit donc pouvoir garantir que les informations qu'il livre soient correctes dans l'optique de satisfaire les buts poursuivis par le GLEIS.

C'est exactement sur ce point que les systèmes tels que SIRENE en France et l'IDE en Suisse peuvent garantir des informations correctes et vérifiées sur les entités de leur pays. La situation actuelle montre que lorsque des entités suisses sont enregistrées dans des LOU à l'étranger, la qualité des données laisse clairement à désirer et la vérification n'est pas réalisée selon les standards définis. En effet, on dénombre de multiples cas d'entités enregistrées par des LOUs à l'étranger ayant des noms d'entreprises erronés et/ou des adresses obsolètes et/ou qui ont été radiées depuis des années dans le registre IDE.

A l'instar de la France, le LOU suisse ne prendra en charge que les entités juridiques de droit suisse. En ce qui concerne les entités localisées hors de la Suisse, elles devront recourir aux autres LOUs.

Pour la Suisse, et notamment pour ses autorités fédérales, il est essentiel de pouvoir disposer d'informations fiables et correctes. En outre, il est fondamental s'agissant d'une finalité destinée notamment aux autorités de régulation, donc à des entités qui conduisent des politiques publiques, de garantir une stabilité des informations dans le temps, et une durabilité du rôle de LOU. Ceci est la qualité intrinsèque du système IDE.

1.5 Comment les LOUs sont-ils financés ?

Le système GLEIS se base sur un modèle d'affaire où les LOUs doivent encaisser des cotisations auprès des entreprises pour l'attribution et la maintenance du LEI, **sans faire de bénéfices**. Les cotisations doivent couvrir les frais. Pour des systèmes comme Sirène et l'IDE, cela implique essentiellement de mettre en place des processus pour le contrôle de l'attribution de LEI ; l'infrastructure étant en grande partie déjà existante.

Le système IDE permet sans grand investissement informatique (utilisation de l'infrastructure de l'IDE, utilisation du site Internet de l'IDE, etc.) de mettre en place et d'exploiter le LEI en Suisse. Les investissements peuvent être couverts par les cotisations. De plus, les tâches induites par la gestion du LEI se laissent intégrer dans les tâches dévolues au personnel de l'IDE. Les cotisations du LEI permettront également de couvrir les coûts inhérents aux processus administratifs inhérents à la facturation, à l'encaissement des cotisations et au reversement à la GLEIF.

La pratique actuelle montre que chaque LOU pratique des tarifs différents comme cela est décrit dans le tableau 5.

Types de cotisations	Etats-Unis (GMEI)	Allemagne (GEI)	Italie (Camere di commercio)	France (INSEE)	Angleterre (LSE)	Moyenne
Cotisation d'entrée (1ère année)	\$ 210.00	€ 140.00	€ 122.00	€ 150.00	£ 138.00	-
Cotisation annuelle	\$ 104.00	€ 90.00	€ 85.40	€ 50.00	£ 84.00	-
Cotisation d'entrée (1ère année)	fr. 210.00	fr. 154.00	fr. 134.20	fr. 165.00	fr. 207.00	fr. 174.04
Cotisation annuelle	fr. 104.00	fr. 99.00	fr. 93.94	fr. 55.00	fr. 126.00	fr. 95.59

Tableau 5 : Cotisations pratiquées par les principaux LOU (Dollars, Euros et Livres sterling puis en Francs suisses)

La GLEIF veille à ce que les principes du GLEIS soient respectés, notamment en ce qui concerne l'aspect de couverture de coûts. Le non-respect de ce principe peut conduire un LOU à perdre son accréditation vis-à-vis de la GLEIF et ne plus être habilité à distribuer de LEI.

1.6 Tour d'horizon à l'étranger sur la fonction de LOU

Sur le plan international, plusieurs situations existent. Comme le système GLEIS a été voulu ouvert, des organisations privées ou publiques peuvent devenir LOU et dans un pays plusieurs LOUs peuvent subsister. Ceci est entre autres déterminé par le fait que dans certains pays il n'existe pas d'organismes comme les registres de commerce suisses. Par exemple aux USA, il manque un système d'identification univoque, tandis qu'en Europe, ces systèmes existent et sont associés à cette démarche. D'autre part, les deux législations qui imposent l'utilisation du LEI en tant qu'identificateur, tels que EMIR¹¹ dans les pays européens (plus EEE), et Dodd-Frank Act¹² aux USA ont garanti une mise en place rapide des infrastructures des LOUs. En Suisse, c'est uniquement à partir du 1^{er} janvier 2016 avec l'entrée en vigueur de la LIMF que l'on peut traiter la question du LEI dans le domaine des marchés financiers.

Aux USA, c'est un organisme privé qui est LOU, tandis qu'en Europe ce sont différents organes étatiques ou para-étatiques qui ont repris cette tâche. A noter, qu'en France, la Banque de France, qui est chargée de surveiller le marché financier français, a demandé à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de devenir LOU afin de profiter de toute l'infrastructure d'identification qui est gérée à ce niveau.

Cet exemple est intéressant car la France, précurseur en la matière, a introduit son numéro unique national dans les années septante. En France, le numéro SIRENE a été introduit dans un but de simplification administrative visant à réduire les charges des entreprises. Ceci en est de même pour l'IDE en Suisse.

C'est d'ailleurs en suivant cette logique que la France a utilisé son registre national SIRENE

¹¹ Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux. Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32012R0648>)

¹² <http://www.cftc.gov/LawRegulation/DoddFrankAct/index.htm>

(dito IDE) géré par l'INSEE pour gérer le LEI. C'est donc l'INSEE, en tant que responsable du registre SIRENE en France, qui a été choisie pour être le LOU sur le territoire français.

L'exemple français est celui qui se rapproche le plus de la situation helvétique. Il représente la mise en place d'une infrastructure à moindre frais et à l'avantage des entreprises suisses.

2 Commentaires

La décision du Conseil fédéral du 4 décembre 2015 précise que les adaptations des bases légales nécessaires pour permettre à l'OFS de devenir LOU en Suisse, doivent être faites dans la Loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE ; RS 431.03) ainsi que dans l'Ordonnance sur le numéro d'identification des entreprises (OIDE ; RS 431.031). Cette solution permet de profiter de l'infrastructure déjà mise en place pour l'attribution de l'IDE et de pouvoir implémenter le LEI en tant qu'attribut de l'IDE sans frais supplémentaires.

Les participants aux marchés financiers à savoir les entités juridiques ou des filiales de celles-ci ou des fonds leur appartenant, doivent obtenir un LEI pour autant que les lois et les règlements en vigueur le prévoient. Le cas des entités juridiques est clair, car elles disposent d'une personnalité juridique propre. Ce n'est par contre ni le cas des entités sans personnalité juridique propre ni le cas des fonds appartenant à une entité juridique, car ceux-ci sont toujours rattachés à une entité juridique au sens de la LIDE, qui elle dispose d'un numéro IDE. De ce fait, chaque LEI peut être rattaché à un numéro IDE, et un numéro IDE peut être le point de rattachement de plusieurs LEI.

L'implémentation de l'OFS en tant que LOU en Suisse nécessite, en plus des bases légales explicites, son accréditation par la GLEIF (cf. chiffre 1.4 ci-dessus). Ce n'est qu'une fois l'accréditation de l'OFS obtenue que ce dernier pourra valablement attribuer des LEI. L'entrée en vigueur des modifications de la LIDE et de l'OIDE est ainsi conditionnée par l'accréditation de l'OFS et vice versa. De ce fait, le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur des présentes modifications en fonction de l'accréditation obtenue par l'OFS.

2.1 Modifications de la LIDE

Art. 2

Le LEI est constitué en tant qu'attribut de l'IDE, mais avec une identité propre. Il est géré dans le registre IDE en tant que caractère additionnel. Son attribution par l'OFS constitue en plus une nouvelle tâche accessoire pour ce dernier. En effet, conformément à la Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) et notamment à son article 41, l'OFS peut fournir cette prestation commerciale à des tiers, vu son rapport étroit avec une de ses tâches principales, à savoir l'attribution du numéro d'identification des entreprises (IDE). La tâche d'attribution du LEI (rôle du LOU) n'entrave pas l'exécution des tâches principales de l'OFS du fait qu'elle se calque directement sur l'attribution de l'IDE, une tâche principale déjà existante.

Il y a ainsi lieu de créer une base légale claire et explicite pour l'attribution de cet identificateur pour les besoins internationaux par l'OFS. Comme le principe du GLEIS le prévoit, des entreprises privées ou publiques pourraient aussi fournir cette prestation dans le cadre de l'économie de marché.

Art. 3, al. 1, let. g

Le LEI étant un terme technique et communément utilisé dans toutes les langues, il y a lieu de le définir plus précisément dans la loi. Le LEI sert le même but que l'IDE, mais il se distingue de ce dernier notamment par le fait qu'il a une portée internationale et qu'il peut être attribué à des entités, comme notamment une filiale ou un fonds, qui ne sont pas des entités IDE. Une entité IDE peut demander un LEI pour elle-même ainsi que pour les fonds qu'elle gère ou les filiales qui lui appartiennent.

Section 2a

Dans le cas du LOU suisse géré par l'OFS, le LEI est constitué en tant qu'attribut de l'IDE et ne peut, de ce fait, être attribué qu'à des entités IDE ou à d'autres entités gérées par une entité IDE. Sa réglementation diffère cependant sur certains points de celle de l'IDE. C'est pour cette raison qu'il y a lieu d'introduire une nouvelle section propre au LEI. Ainsi, contrairement à l'IDE, le LEI n'est attribué que sur demande (art. 10a). Il est construit sur la base de l'IDE en tant que caractère additionnel (art. 10b) et il n'est attribué que contre paiement. L'attribution du LEI constitue une activité commerciale. Il n'y a, de ce fait, pas lieu de percevoir des émoluments. Conformément à la LFC les coûts calculés sur la base d'une comptabilité analytique doivent néanmoins être couverts. L'OFS doit ainsi calculer et fixer le prix pour l'attribution d'un LEI en fonction de la cotisation annuelle qu'il doit verser, en tant que LOU, à la GLEIF et les coûts administratifs (art. 10c).

2.2 Modifications de l'OIDE

Art. 6, al. 2

Il est profité de la révision pour modifier également cet article. En effet, il y a lieu de supprimer "par écrit" qui n'est pas indispensable, et ne figure à aucun autre endroit dans la loi ou dans l'ordonnance. Pour le reste, l'article reste inchangé.

Section 2a

Le LEI ayant une identité propre avec une réglementation qui ne correspond pas entièrement à celle de l'IDE, il y a lieu de créer une nouvelle section 2a pour le LEI également dans l'ordonnance. L'art. 8a définit les caractéristiques et la composition du LEI : Il respecte la norme ISO 17442 :2012 et se compose de quatre parties. La première partie (caractères 1 à 4) correspond au code attribué de manière unique à chaque LOU par la GLEIF (let. a). La deuxième partie (caractères 5 à 6) est une partie de réserve (let. b). La troisième partie (caractères 7 à 18) constitue la partie principale du LEI, à savoir une suite de chiffres unique pour chaque entité, attribuée par l'OFS (let. c). La quatrième partie (caractères 19 à 20) se compose de deux chiffres de contrôle (let. d). L'art. 8b règle l'attribution et la communication du LEI et l'art. 8c le calcul des coûts à payer par les demandeurs. Selon la décision du CF du 4 décembre 2015 et conformément à la LFC, l'attribution du LEI par l'OFS ne doit ni générer de nouveaux frais pour la Confédération ni permettre d'accumuler un bénéfice. L'OFS doit ainsi pouvoir adapter le prix à payer dans le cas concret en fonction du nombre total de demandes d'attribution d'un LEI en une année. La somme totale des montants facturés doit correspondre à la cotisation annuelle que l'OFS, en tant que LOU, doit payer à la GLEIF, additionnée aux frais administratifs générés par cette activité. S'agissant de l'exercice d'une activité commerciale accessoire, elle ne sera donc pas financée par le biais d'émoluments. L'OFS devra communiquer le tarif des cotisations, selon les exigences de la loi (art. 10c LIDE), nécessaires à couvrir les frais de fonctionnement du LOU suisse selon les principes du GLEIS et cela sans engendrer des bénéfices comme indiqué dans le chapitre 1.5.

Art. 9, al. 1, let. d, ch. 5

Le registre public central des LEI est géré par la GLEIF. Le registre de la GLEIF étant un registre public (Open data), les LEI attribués par l'OFS peuvent néanmoins être publiés également dans le cadre du registre IDE. L'art. 9, al. 1, let. d, ch. 5 précise que le LEI figure également dans le registre IDE en tant que caractère additionnel.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Bénéfices

Un des éléments clés de ce projet est le principe de réutilisation de l'infrastructure existante. Concrètement, le système IDE et les processus administratifs qui l'accompagnent ont été mis sur pied dans le cadre des projets d'infrastructure de cyberadministration (eGovernment). Les finances publiques peuvent donc tirer un bénéfice direct des investissements réalisés dans le cadre de l'IDE pour l'implémentation d'un LOU suisse par l'OFS sans que cela nécessite de nouveaux investissements importants. Ceci représente un exemple probant de la mise en œuvre de la stratégie de durabilité des projets de cyberadministration.

Un autre bénéfice de ce projet est le traitement de l'information. En effet, pour la Suisse, et notamment pour ses autorités fédérales ainsi que pour le secteur privé, il est essentiel de pouvoir disposer d'informations fiables et correctes. La stabilité des informations dans le temps et la stabilité du rôle de LOU sont primordiales pour assurer aux autorités de régulation ainsi qu'au secteur privé une infrastructure et des prestations de qualité. Ceci est la qualité intrinsèque du système IDE.

Un autre élément essentiel réside dans la politique des prix qui sera pratiquée par l'OFS. En effet, pour assurer la pérennité du GLEIS, les entreprises qui souhaitent disposer d'un LEI sont appelées à participer au financement du système via une cotisation d'entrée, puis une cotisation annuelle encaissées par le LOU. Une partie des cotisations est destinée à être reversée à la GLEIF pour financer le système central alors que l'autre partie doit servir à assurer la couverture des coûts de fonctionnement du LOU.

Le prix des cotisations doit couvrir les coûts de fonctionnement sans dégager de bénéfices. Le présent rapport montre qu'il existe des pratiques différentes en fonction des pays, et des montants très variables de cotisations sont pratiqués. Dans le modèle proposé, il est prévu de fixer des prix les plus bas possibles qui couvrent uniquement les coûts de fonctionnement engendrés par le LEI.

La volonté de l'OFS est d'offrir aux entreprises suisses un prix très concurrentiel par rapport à ce qu'elles doivent payer si elles s'enregistrent auprès d'un autre LOU ; ceci tout en garantissant une très bonne qualité des prestations. La poursuite de l'objectif d'assurer une information de qualité et une continuité du service dans le temps est fondamentale dans ce contexte.

3.1.2 Conséquences financières

La mise en place de la fonction de LOU suisse par l'OFS va demander un minimum de coûts

d'investissements avant que le système ne parvienne à couvrir ses coûts, ce qui devrait être le cas, environ deux ans après la mise en production.

Les coûts d'investissements comprennent :

- La mise en place d'une application pour la gestion des demandes d'enregistrements des LEI qui est estimée à CHF 70'000.-
- L'adaptation du registre IDE aux exigences du LEI qui se montera à environ CHF 50'000.-
- La participation aux coûts d'exploitation du registre IDE qui se montera à CHF 50'000.-.

À cela vient s'ajouter le préfinancement des coûts des cotisations à la GLEIF pour la première année de fonctionnement, au moment où l'OFS aura été accrédité comme LOU. En effet, selon le principe de la GLEIF, les cotisations sont payées en avance l'année précédente sur la base d'une estimation. La correction (vers le haut et le bas) étant réalisée l'année suivante.

Nature des dépenses	Estimation des coûts
Application "LEI Suisse"	Fr. 70'000
Adaptation du registre IDE	Fr. 50'000
Quote-part de la participation aux frais d'exploitation du registre IDE	Fr. 50'000
Préfinancement des cotisations à la GLEIF pour la 1 ^{ère} année	Fr. 15'000
Total	Fr. 185'000

Tableau 6 : Estimation des coûts

3.2 Conséquences économiques

Les adaptations proposées de la LIDE et de l'OIDE n'entraîneront aucune obligation nouvelle pour les entreprises mais dégageront des conséquences positives pour l'économie.

Tout d'abord, le système LEI permettra aux entreprises actives sur le plan international de s'identifier au niveau international de manière univoque et reconnue à l'aide d'un seul numéro. En effet, de plus en plus d'activités économiques avec l'étranger exigent un identifiant unique officiel. Ceci a pour avantage d'aider les entreprises dans leurs engagements à l'étranger.

En outre, l'attribution d'un numéro LEI ne provoque en soi aucun effet contraignant. Les entreprises concernées doivent veiller d'elles-mêmes à remplir toutes leurs obligations légales auprès des autorités compétentes. Elles doivent s'assujettir à la LIMF et recevoir toutes les autorisations spécifiques requises pour exercer leur activité. Il est donc essentiel d'effectuer une distinction claire entre l'attribution d'un numéro LEI et le fait d'être en règle avec toutes les obligations légales.