



Ce texte est une version provisoire. La version qui sera publiée sous www.droitfederal.admin.ch fait foi.

16.xxx

**Message
concernant la révision partielle de la loi fédérale
sur le numéro d'identification des entreprises
(LIDE)**

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le but du présent projet est la mise en œuvre de la décision du Conseil fédéral du 4 décembre 2015 permettant d'obtenir un numéro d'identification unique et standardisé au niveau international, à savoir le Legal Entity Identifier (LEI), par le biais de l'Office fédéral de la statistique (OFS). La révision de la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE) doit fournir les bases légales nécessaires pour que les LEI puissent être attribués par l'OFS. A l'avenir, le système LEI permettra, une fois son implémentation achevée, d'améliorer la qualité des données financières et de faciliter l'évaluation des risques systémiques.

Contexte

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. A l'avenir, un numéro d'identification unique et standardisé au niveau international permettra, une fois son implémentation achevée, d'améliorer la qualité des données financières et de faciliter l'évaluation des risques systémiques. Le LEI contribue à atteindre les buts fixés par le G20, à savoir le contrôle des risques en matière de transactions financières.

Le LEI permet d'identifier au niveau mondial les entités participant aux marchés financiers qui sont actives dans les transactions financières, en particulier sur le marché des dérivés (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 aux unités légales qui réalisent des transactions financières, ce qui est déjà le rôle du numéro d'identification des entreprises (IDE).*
- Phase 2, aussi appelée «Level 2 data»: elle a pour but d'associer à chaque entité identifiée dans le registre Open Data de la Global LEI Foundation (GLEIF) les informations permettant de la relier à un groupe d'entreprises. L'objectif final est de disposer d'une base de données consolidée permettant d'analyser les risques potentiels en informant sur les relations financières (propriétés) entre les entités.*

En Suisse, le LEI sera appliqué pour l'instant 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 le 1^{er} janvier 2016. Il apparaît clairement que les démarches pour le contrôle et la surveillance des marchés financiers, qui ont été détaillées dans le message

relatif à la LIMF, nécessitent une collaboration internationale et une vision globale des acteurs économiques.

Contenu du projet

Suivant le mandat du Conseil fédéral du 4 décembre 2015, la proposition de révision de la LIDE ainsi que de l'ordonnance sur le numéro d'identification des entreprises (OIDE) a été élaborée pour permettre à l'OFS d'assumer le rôle de Local Operating Unit (LOU) et, à ce titre, de pouvoir attribuer des LEI aux entreprises suisses qui en font explicitement la demande.

La révision de la LIDE ne prévoit pas de définir qui a besoin d'un LEI et pour quelles activités. Cette question est réglée par d'autres lois, notamment, pour l'instant, par la LIMF et son ordonnance. La révision de la LIDE ne prévoit pas non plus de définir les données qu'une entreprise demandeuse d'un LEI doit fournir pour pouvoir obtenir un LEI et être enregistrée au registre de la GLEIF. Ces exigences sont définies par la GLEIF, qui est en charge de la gestion opérationnelle du système du LEI. Afin d'éviter des contradictions ou des doublons, la LIDE se réfère ainsi aux recommandations de la GLEIF pour tous les détails sous la responsabilité de cette dernière.

La révision de la LIDE n'implique aucune nouvelle obligation, mais offre la possibilité aux entreprises suisses qui en ont besoin, d'obtenir un LEI en Suisse auprès de l'OFS, et pas seulement à l'étranger comme c'est le cas actuellement.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

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 financiers¹. Le Conseil fédéral a habilité le Département fédéral des finances (DFF) à devenir membre à part entière du comité de surveillance réglementaire (ROC) du *Global Legal Entity Identifier System* (GLEIS), et a confié au Département fédéral de l'intérieur (DFI) le soin d'élaborer les bases légales nécessaires pour que les numéros d'identification liés au GLEIS, à savoir les *Legal Entity Identifiers* (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, le 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 dans le domaine des obligations de déclarer les transactions sur les dérivés, et ce conformément à la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)², entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. A l'heure actuelle, les entreprises suisses qui doivent prendre un LEI doivent s'adresser à une *Local Operating Unit* (LOU) à l'étranger car il n'existe pas de LOU en Suisse.

Conformément à la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC)³ et notamment à son art. 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'attribuer les LEI (rôle de LOU) n'entravera 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 de la LOU seront entièrement couverts par le paiement d'une cotisation annuelle facturée au demandeur d'un LEI⁴.

Le LEI est un système international d'identification des entités juridiques. En tant que numéro d'identification standardisé à l'échelle mondiale, le LEI permet aux autorités et aux acteurs des marchés financiers une identification fiable des contreparties, notamment pour les transactions effectuées sur les marchés financiers. Le LEI contribue ainsi à reconnaître et à gérer les risques dans le secteur financier, ce qui permet une augmentation de la stabilité financière. Le développement du système LEI découle d'une initiative du Groupe des Vingt principaux pays industrialisés.

¹ Communiqué de presse: «La Suisse participe au développement d'un système mondial d'identification pour les acteurs des marchés financiers», www.efd.admin.ch > Documentation > Communiqués du DFF

² RS 958.1

³ RS 611.0

⁴ Message concernant la modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération; FF 2005 5, ici ch. 1.5

sés et émergents (G20) et a été initialement porté par le Conseil de stabilité financière (CSF).

Si l'on compare la finalité et la définition du système IDE avec celle 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 national de base pour la mise en place de la LOU au niveau suisse. L'IDE est obligatoire pour les entreprises. Cependant, le droit suisse ne prévoit pas d'obligation universelle pour les entreprises suisses d'utiliser un LEI. Les réglementations spéciales (comme la LIMF) demeurent réservées. C'est donc uniquement sur la base d'une demande explicite d'une entreprise que le LEI lui sera attribué.

La révision partielle de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE)⁵ qui fait l'objet du présent message concrétise la mise en place de la LOU dans le contexte suisse.

1.2 Qu'est-ce que le LEI?

Au niveau suisse, l'IDE assure une identification unique des entités juridiques et économiques. Au niveau mondial, jusqu'à récemment, il n'existait pas de système normatif similaire qui aurait assuré une identification complète et standardisée des entités juridiques et de celles participant aux marchés financiers. C'est pour cette raison que, à la suite de la crise financière de 2008, le G20 a validé, lors du 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, à savoir le LEI, est conforme à la norme ISO 17442:2012 «Services financiers – Schéma d'identifiant d'entité légale»⁶. Il permet d'identifier au niveau mondial les entités participant aux marchés financiers qui sont actives dans les transactions financières, en particulier sur le marché des dérivés (par 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 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 *Global Legal Entity Identifier Foundation* (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

⁵ RS 431.03

⁶ www.iso.org/iso/fr/catalogue_detail?csnumber=59771

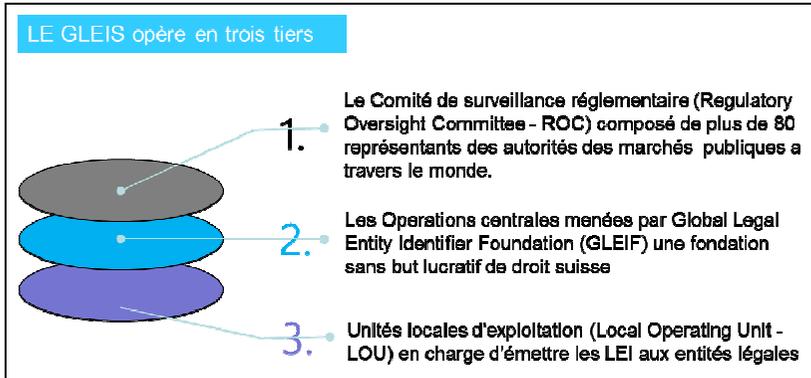
opérationnelle dans le courant de 2017/2018. A noter que cette partie est celle qui pose le plus de difficultés étant donné la sensibilité des données et leur publication sous forme *Open Data*. Ces liens de relations pour une partie des groupes d'entreprises correspondent aux informations qui doivent être publiées dans les rapports d'activité selon les normes de l'*International Financial Reporting Standards* (IFRS) ou l'*United States Generally Accepted Accounting Principles* (US GAAP) ou selon des normes nationales en vigueur. Les entreprises qui ne sont pas obligées de publier leurs comptes selon IFRS ou US GAAP ou qui ne doivent pas fournir des informations sur les participations dans d'autres entités selon des normes nationales en vigueur devront elles aussi fournir ces informations au moment de la demande du LEI. La conception technique de la saisie de ces informations s'appuie sur le document de base du *Regulatory Oversight Committee* (ROC), qui est implémenté par la GLEIF et les LOU (*Collecting data on direct and Ultimate parents of legal entities in the Global LEI system – Phase 1*). Pour ces entreprises, des possibilités de désengagement (*opt-out*) existent mais sont limitées.

La mise en place du GLEIS a été portée par le Conseil de stabilité financière (CSF) qui a validé une architecture organisationnelle (figure 1) comprenant trois niveaux:

1. Le ROC, institué en janvier 2013, est composé de représentants des autorités publiques. Il s'occupe de la gouvernance et de 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 GLEIF, chargée de la gestion opérationnelle du GLEIS, de la centralisation et de la gestion des informations des LOU.
3. Des LOU chargées d'émettre les LEI. Ce sont les LOU qui assurent la procédure d'enregistrement, le renouvellement et la validation des LEI ainsi que différents autres services. Il s'agit donc du partenaire principal pour les entités juridiques souhaitant obtenir un LEI. Le GLEIS étant un système ouvert, les LOU peuvent aussi bien être des institutions privées que des institutions publiques. Un pays peut par ailleurs compter plusieurs LOU.

Figure 1

Vue d'ensemble de la structure organisationnelle soutenant le LEI



(source GLEIF)

Le GLEIS, par le biais de la GLEIF, centralise toutes les informations relatives aux entités LEI attribuées par les LOU et met ces informations à disposition des utilisateurs publics et privés. Toutes les informations sur les entités LEI publiées sur le site internet de la GLEIF peuvent être téléchargées de façon illimitée par quiconque et gratuitement (*Open Data*).

Différentes contributions ont thématiqué la problématique et l'importance de l'introduction de ce numéro d'identification. Parmi celles-ci, un article de Paul Janssens publié en avril 2011 sur ISO Focus+ («Identifier le risque systémique»⁷), ainsi qu'un article de Nigel Jenkinson et Irina Leonova paru en mars 2013 dans la revue La Vie économique («Un système mondial d'identification des entités juridiques sur les marchés financiers»⁸), sont particulièrement explicites et éloquentes.

1.3 Champ opérationnel du LEI

Les démarches pour le contrôle et la surveillance des marchés financiers, qui ont été détaillées dans le message concernant la loi sur l'infrastructure des marchés financiers⁹, demandent une collaboration internationale et une vision globale des acteurs économiques.

Avec la décision du Conseil fédéral du 4 décembre 2015 de devenir membre à part entière du ROC, la Suisse va désormais être un acteur actif dans la gestion et l'évolution du GLEIS (après avoir eu un rôle d'observatrice dans le ROC jusqu'au 4 décembre 2015). Certaines juridictions, notamment celles des Etats-Unis, ont posé comme condition aux acteurs souhaitant accéder à certains de leurs marchés financiers l'obtention d'un numéro LEI. C'est pour cette raison qu'une part importante des participants aux marchés financiers suisses ont déjà obtenu un LEI, soit aux Etats-Unis, soit en Angleterre, soit en Allemagne ou, encore, dans un autre pays, ce qui est possible dans le système en vigueur.

⁷ www.iso.org/iso/fr/iso-focusplus_april-11_p.13.pdf

⁸ dievolkswirtschaft.ch/fr/2013/03/jenkinson-2/

⁹ FF 2014 7235

Il est également question dans le domaine de la balance des paiements, d'introduire le LEI dans la production statistique¹⁰. En outre, la planification à moyen terme du comité exécutif du ROC prévoit d'étendre l'utilisation du LEI à d'autres domaines, et non plus de se limiter aux seuls échanges financiers. De ce point de vue, il est important de continuer à assurer la connectivité des différents registres et des sources administratives afin de garantir à la statistique et à ses utilisateurs comme, par exemple la BNS, une infrastructure qui permette de couvrir ces besoins à moindre coût.

1.4 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 le montre la typologie des entités ayant obtenu un LEI auprès de la LOU française (tableaux 1 et 2).

Tableau 1

Entités ayant demandé un LEI auprès de la LOU française

Typologie des entités	Nombre LEI	Répartition
Fonds communs de placement	7 133	36 %
Société d'investissement à capital variable (Sicav)	563	3 %
Sociétés de gestion	219	1 %
Sociétés contreparties	11 692	60 %
Total	19 607	100 %

(état au 31.10.14 – source INSEE)

En dehors des sociétés de gestion, des Sociétés d'investissement à capital variable (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:

Tableau 2

Distribution des entreprises hors «Fonds communs de placement» dans les secteurs d'activités économiques ayant demandé un LEI auprès de la LOU

Code Nomenclature des activités économiques (NOGA)	Nombre LEI	%
46 Commerce de gros, à l'exception des automobiles et des motocycles	2259	19 %

¹⁰ *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*, Francfort, 29–30 janvier 2015

Code Nomenclature des activités économiques (NOGA)	Nombre LEI	%
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 %
Total	9423	81 %

(état au 31.10.14 – source INSEE)

Au début 2016, environ 2500 entités suisses (entreprises et fonds) étaient déjà enregistrées dans le registre public de la GLEIF. Environ 1800 ont obtenu un LEI auprès du *Global Markets Entity Identifier* (GMEI) aux Etats-Unis, 456 auprès du *WM Datenservice* 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 assurances et caisses de retraite) y compris les banques, 65 (Assurances) et 66 (Activités auxiliaires de services financiers et d'assurances) 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).

Tableau 3

Entités potentiellement concernées à terme par l'introduction du LEI

Division NOGA	Nombre entreprises
Activités des services financiers, hors assurances et caisses de retraite (64)	28 403
Assurances (65)	4 700
Activités auxiliaires de services financiers et d'assurances (66)	15 794
Total	48 897

(état au 19.02.15)

Concernant la phase 1, présentée au ch. 1.2, il convient de mentionner que, de toute évidence, ce n'est pas la totalité des entités qui demanderont une inscription en vue d'obtenir un LEI auprès d'une LOU suisse, mais ces chiffres permettent d'évaluer un ordre de grandeur. Suite aux renseignements obtenus auprès de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), il ne devrait pas y avoir plus de 4000 à 5000 unités qui pourraient, au départ, être concernées par le LEI en Suisse.

S'agissant de la phase 2, présentée au ch. 1.2, il est prévu qu'il soit obligatoire d'enregistrer les liens entre les entités légales en 2017/2018, ceci impliquera la gestion des groupes d'entreprises et de leurs entités juridiques. Dans le système *EuroGroups Register* (EGR – Eurostat), auquel l'OFS participe déjà depuis plusieurs années dans le cadre des statistiques de la globalisation, environ 14 000 groupes multinationaux (catégories Ba et Bb, cf. tableau 4) présents en Suisse comportant au total environ 23 000 entités juridiques et leurs liens d'appartenance ont déjà été identifiés, comme le présente le tableau 4.

Tableau 4

Situation des groupes d'entreprises en Suisse en 2015 selon leur typologie au sein de l'*EuroGroup Register*

Catégorie	Nombre de groupes d'entreprises (EG)	Nombre d'entreprises
A Tous les groupes d'entreprises (EG) entièrement résidents	6350	16 626
B Groupes Entreprises (EG) multinationales		
a) EG multinationaux Etrangers sur le territoire national (total i à viii)	7476	11 300
<i>Distribution selon le pays où se situe le centre de décision</i>		
i) EU28	5720	8 537
ii) AELE	200	262
iii) Autre Europe	48	62
iv) Chine	18	21

		FF 2016
v) Inde	64	88
vi) Japon	126	199
vii) États-Unis	844	1 473
viii) Autre non Europe	456	658
b) EG multinationaux suisses	6401	
i) Dans le territoire national		12 002
ii) Filiales à l'étranger		63 157

(état au 19.02.16 – 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 sa production statistique. Si ceci devait se concrétiser, le LEI pourrait devenir en Suisse équivalent à l'IDE dans la production statistique.

1.5 Principes de l'implémentation de la LOU en Suisse

Pour être habilité à distribuer le LEI en Suisse, l'OFS devra être accrédité par la GLEIF. Une fois que la GLEIF aura approuvé la demande d'accréditation de l'OFS, celui-ci sera inclus sur le site de la GLEIF en tant que candidat. Une fois l'accréditation obtenue, l'OFS aura le statut de LOU et pourra commencer à distribuer des LEI. La demande d'accréditation sera déposée auprès de la GLEIF dès que la révision de la LIDE aura été acceptée par le Parlement. Une fois l'accréditation acquise, l'OFS devra veiller à ne pas la perdre. Chaque année, un audit sera mené par un organe de révision externe à l'administration fédérale qui devra assurer vis-à-vis de la GLEIF la capacité de l'OFS à implémenter et à respecter les principes de la GLEIF, notamment le fait d'assurer l'identification des entités demanderesse d'un LEI (les entités possédant déjà un LEI incluses) et l'enregistrement des liens d'appartenance comme indiqué au ch. 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 Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises et de leurs établissements (SIRENE), une validation des informations par les entités demanderesses au moment de la saisie de leur demande. Ainsi, une fois la demande de LEI réalisée, via son IDE, par l'entité demanderesse, cette dernière n'a plus besoin de saisir ou de valider les informations la concernant car elles sont déjà disponibles dans le système IDE. Le service est immédiat, la qualité des données est assurée par l'infrastructure et les données sont existantes dans le système IDE. A cet égard, le système IDE pourra remplir l'un des points 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 à disposition de l'OFS peuvent également être utilisées pour valider et traiter les données de la phase 2, décrite au ch. 1.2.

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'ordonnance du 26 janvier 2011 sur le numéro d'identification des entreprises

(OIDE)¹¹. L'OFS s'appuiera par conséquent sur le système IDE pour l'attribution de l'identifiant LEI, qui deviendra un caractère clé (art. 6, al. 2, let. a, LIDE) de l'IDE.

Dans le système GLEIS, une entreprise peut en général choisir de s'inscrire dans n'importe quelle LOU. Par exemple, une entreprise italienne peut s'inscrire auprès de la LOU allemande. Le principe du système veut que les entreprises contrôlent annuellement les informations transmises à la LOU et que cette dernière vérifie la véracité des informations qui lui ont été fournies avant de les transmettre à la GLEIF. Ce principe de qualité est l'élément central sur lequel repose le système GLEIS. La LOU doit donc pouvoir garantir que les informations qu'elle 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 est parfois mauvaise et la vérification n'est pas réalisée selon les standards définis. En effet, on dénombre de multiples cas d'entités enregistrées par des LOU à l'étranger, comportant 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, l'OFS ne prendra en charge que les entités juridiques de droit suisse. En ce qui concerne les entités localisées hors de la Suisse, hormis celles qui appartiennent à un groupe d'entreprises suisse, elles devront recourir aux autres LOU. Ainsi, une entreprise suisse peut enregistrer des membres qui lui appartiennent, que ce soit des filiales ou des fonds.

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.

1.6 Comment les LOU sont-elles financées?

Le système GLEIS se base sur un modèle d'affaires où les LOU doivent encaisser des cotisations auprès des entreprises pour l'attribution et la maintenance du LEI, *sans faire de bénéfice (couverture des coûts)*. Pour des systèmes comme SIRENE 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.) d'attribuer des LEI. De plus, les tâches induites par la gestion du LEI se laissent intégrer dans les tâches dévolues au personnel de l'IDE. Les dépenses seront couvertes par les cotisations une fois le système mis en place. Il est à noter que les cotisations permettront également de couvrir les coûts inhérents aux processus administratifs de la facturation, à l'encaissement des cotisations et au reversement à la GLEIF.

¹¹ RS 431.031

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

Tableau 5

Cotisations pratiquées par les principales LOU en 2016 (Dollars, Euros et Livres sterling puis en Francs suisses au cours de change moyen de mars 2016)

Types de cotisations	Etats-Unis (GMEI)	Allemagne (WM Datenser-vice)	Italie (Camere di commercio)	France (INSEE)	Angleterre (LSE)	Moyenne
Cotisation d'entrée (1 ^{re} 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 (1 ^{re} année)	210.00 CHF	154.00 CHF	134.20 CHF	165.00 CHF	207.00 CHF	174.04 CHF
Cotisation annuelle	104.00 CHF	99.00 CHF	93.94 CHF	55.00 CHF	126.00 CHF	95.59 CHF

Les cotisations ont été fixées en fonction des capacités de chaque LOU à couvrir ses coûts d'une part et d'autre part influencés par la concurrence qui existe entre les pays. Par exemple, la quasi-totalité des entreprises françaises sont revenues au LOU français pour deux raisons. Premièrement par le service de proximité offert et deuxièmement par le prix attractif par rapport aux autres LOU. La cotisation suisse devrait se trouver à la hauteur de ce que nos collègues français pratiquent.

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

1.7 Dispositif proposé

La révision partielle proposée a pour but de créer les bases légales nécessaires et de pouvoir émettre et attribuer des LEI contre encaissement de cotisations. Le rôle que l'OFS a prévu de jouer en tant qu'unité locale d'exploitation (LOU) suisse pour le LEI est une activité qui pourrait être exercée par une institution de droit privé. Le système du LEI prévoit que la fonction de LOU peut être remplie par des prestataires privés comme par des institutions de droit public. La seule condition à remplir est d'être accrédité par la fondation GLEIF. Le système LEI international ne prévoit pas de restriction en ce qui concerne le nombre de LOU autorisé par Etat-membre.

L'attribution du LEI ne peut par conséquent pas être considérée comme une tâche publique. Il s'agit plutôt d'une activité commerciale accessoire de l'OFS, qui doit satisfaire dans ce contexte à certaines exigences constitutionnelles minimales. Une unité organisationnelle de la Confédération qui souhaite étendre sa marge de manœuvre et fournir de nouvelles prestations de service à des tiers sur une base commerciale doit disposer pour ce faire d'une base légale l'y autorisant au sens de

l'art. 41 LFC. Des prestations commerciales peuvent être fournies à des tiers si elles sont liées étroitement aux tâches principales de l'unité administrative, qu'elles n'entravent pas l'exécution des tâches principales de l'unité administrative et qu'elles n'exigent pas d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires (voir l'art. 41a, al. 2, LFC). Les prestations commerciales doivent par ailleurs être fournies à des prix permettant au moins de couvrir les coûts calculés sur la base d'une comptabilité analytique (art. 41a, al. 3, LFC). Ces directives visent à garantir que les prestations fournies n'entrent pas en concurrence avec le secteur privé. Les prestations prévues doivent représenter un faible volume par rapport aux tâches principales et le cercle des clients auxquels elles sont destinées ne peut être étendu que de manière modérée.

Conformément à ces exigences de l'art. 41 LFC, l'OFS peut fournir cette prestation commerciale à des tiers, vu son rapport étroit avec une de ses tâches principales, à savoir l'attribution de l'IDE. La tâche d'attribution du LEI (rôle de 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 de la LOU seront entièrement couverts par le paiement d'une cotisation annuelle facturée au demandeur d'un LEI. Ce service n'exige ainsi pas d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires.

La révision est ainsi matériellement très limitée. Elle ne concerne ni la définition des entités et des activités nécessitant un LEI ni la définition des données (informations d'identification) qui doivent être communiquées à l'OFS pour obtenir un LEI, et qui seront communiqué par l'OFS au registre GLEIF. Ces questions sont traitées dans d'autres lois ou recommandations, comme la LMF, ainsi que dans les recommandations de la GLEIF. C'est notamment cette dernière qui définit quelles informations doivent être fournies, en vue de leurs publication dans le registre de la GLEIF, pour obtenir un LEI. Le projet de révision se limite aux questions de la communication des données LEI à la GLEIF ou encore celles concernant les coûts.

1.8 Appréciation de la solution retenue

Le projet de la loi a été soumis à consultation du 26 février au 1^{er} juin 2016. Le rapport relatif aux résultats de la procédure de consultation peut être consulté sur le site de la Chancellerie¹². Au cours de cette consultation, 35 réponses sont parvenues à l'OFS: tous les cantons, deux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, trois organisations fâtières de l'économie et un autre organisme intéressé se sont prononcés. Le projet a été très largement approuvé, notamment parce que la solution proposée permet d'utiliser l'infrastructure déjà existante de l'IDE et demande, de ce fait, peu de frais de développement.

Les remarques concernaient les points suivants:

- *La création des bases légales pour permettre à l'OFS d'attribuer des LEI ne doit pas amener des charges supplémentaires pour les cantons, notamment*

¹² www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2016 > Département fédéral de l'intérieur

l'obligation de gérer cet identificateur dans d'autres registres, comme le registre du commerce ou le registre TVA. La révision de la LIDE ne prévoit aucune nouvelle charge pour les cantons. Ces derniers n'ont en effet pas de rôle actif dans le système du LEI et aucun rôle dans l'attribution de cet identificateur. Le projet de révision vise uniquement à créer les bases légales nécessaires pour que l'OFS puisse agir en tant que LOU.

- *Les coûts ne doivent pas être plus élevés en Suisse qu'à l'étranger et les charges administratives pour les entreprises concernées doivent rester minimales.* Selon le principe de la neutralité des coûts, les montants facturés aux entreprises pour l'attribution et la maintenance d'un LEI doivent se limiter à couvrir les coûts de développement, les charges de fonctionnement des activités de LOU de l'OFS ainsi que les investissements futurs, et ce sans faire de bénéfice. L'organe de révision externe a entre autres pour responsabilité de veiller à ce que ce point soit strictement respecté. La Suisse devrait ainsi être tout à fait compétitive par rapport à l'étranger. Les charges administratives pour l'obtention d'un LEI à l'OFS ne devraient pas être supérieures à ce qu'elles sont à l'étranger.
- *Le canton d'Obwald a demandé que les autorités cantonales de réglementation soient explicitement mentionnées dans l'ordonnance en tant que destinataires de l'information de toute attribution et de tout changement d'un LEI.* Cette question – qui concerne l'ordonnance – ne sera définitivement réglée qu'une fois la loi adoptée par le Parlement. Il n'est cependant pas jugé adéquat de suivre cette proposition car les cantons peuvent obtenir ces informations via leurs services IDE, qui sont abonnés à l'Info-Abo.
- *Le canton de Zurich a demandé que le LEI ne soit pas uniquement un caractère additionnel (art. 6, al. 2, let. b, LIDE) de l'IDE mais un caractère clé librement accessible à tous.* Le LEI en tant qu'identificateur mondial, est géré dans le registre public de la GLEIF, librement accessible à tous. Néanmoins, suite à la proposition faite et dans un souci de transparence et de clarté, le LEI a été ajouté comme caractère clé pour les entités IDE et sera ainsi publié également dans le registre IDE (art. 6, al. 2, let. a, ch. 5, du présent projet de modification de la LIDE [p-LIDE]).
- *La neutralité des coûts exigée par le système du LEI doit ressortir clairement des bases légales, ce qui n'était pas le cas du projet soumis à consultation.* L'art. 10c, al. 2, p-LIDE a été précisé et mentionne que les montants facturés doivent couvrir les frais, au lieu de la formulation précédente «doivent couvrir au minimum les frais».
- *Le canton de Vaud a demandé que les entités concernées par un LEI, à savoir les entités susceptibles d'être contreparties à une transaction financière, soient définies dans la loi et que le terme «filiales» à l'art. 10a p-LIDE soit remplacé par l'expression «véhicule d'investissement».* Il n'y a pas lieu de définir dans la LIDE les entités qui sont concernées par un LEI. En effet, la LIDE ne crée que la base légale pour que l'OFS puisse, en tant que LOU, attribuer des LEI sur demande d'une entreprise pourvue d'un numéro IDE. Ce sont les lois matériellement applicables dans un domaine particulier, comme notamment la LIMF et son ordonnance, qui définissent quelles entités doivent disposer d'un LEI, et pour quelles activités.

- *La GLEIF a souligné le fait que le LEI doit être renouvelé chaque année aux frais de l'entreprise concernée, ce qui ne ressortait pas clairement des dispositions légales soumises à consultation.* Le présent projet prend en compte cette remarque. (art. 10c, al. 1, p-LIDE).

Toutes les remarques ont été prises en compte dans le présent projet.

1.9 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Sur le plan international, plusieurs situations se présentent. Comme le système conçu a été voulu ouvert, des organisations privées ou publiques peuvent devenir LOU. Ceci a notamment été déterminé par le fait qu'aux Etats-Unis, il n'existe pas d'organismes comme les registres du commerce. Ainsi, alors qu'aux Etats-Unis il manque un système d'identification univoque, en Europe ces systèmes existent et sont associés à cette démarche. Par ailleurs, le 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 (EMIR) dans les pays de la Communauté européenne (UE plus EEE) et le *Dodd-Frank Act* aux Etats-Unis sont deux législations qui obligent à utiliser le LEI comme identifiant unique, mais aussi qui garantissent une mise en place rapide des infrastructures des LOU. En Suisse, c'est à partir du 1^{er} janvier 2016, avec l'entrée en vigueur de la LIMF, que le LEI est présent dans le cadre réglementaire du domaine des marchés financiers. L'ordonnance de la LIMF (ordonnance du 25 novembre 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers, OIMF¹³), dans son annexe 2, indique bien l'obligation d'utiliser le LEI comme identifiant pour la déclaration dans les référentiels centraux.

Aux Etats-Unis, c'est un organisme privé qui est LOU, tandis qu'en Europe ce sont différents organes étatiques ou paraétatiques 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'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 SIRENE dans les années 70. Il a été introduit dans un but de simplification administrative afin de réduire les charges des entreprises. Il en est de même pour l'IDE en Suisse.

En suivant cette logique, la France a utilisé son répertoire SIRENE (dito IDE), géré par l'INSEE, pour administrer le LEI. Ainsi, l'INSEE, en tant que responsable du répertoire SIRENE en France, a été choisi pour être la 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. Comme l'INSEE en France, l'OFS en Suisse n'a pas le monopole en tant que LOU. Le système du GLEIS permet en effet à des institutions privées comme à des institutions publiques de fonctionner en tant que LOU sur le marché libre à condition d'être accréditées. Le marché doit donc rester ouvert.

¹³ RS 958.11

1.10 Mise en œuvre

La modification de la LIDE prévoit de permettre à l'OFS d'attribuer des LEI et d'encasser des cotisations. Il ne sera pas nécessaire de toucher à d'autres actes législatifs suisses. Les cantons ne seront pas touchés par la modification de la LIDE et il n'y aura pas de nouvelles tâches qui seront imposées aux entreprises.

2 Commentaire des dispositions

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 LIDE ainsi que dans l'OIDE. 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. Elle exige cependant aussi que chaque LEI ait un lien avec une entité, voire un numéro IDE. Par conséquent, l'OFS pourra attribuer des LEI uniquement à des entités IDE suisses. Il sera cependant possible d'attribuer également un LEI à leurs filiales et fonds à l'étranger.

Les participants aux marchés financiers, à savoir les entités juridiques ou les filiales de celles-ci, voire des fonds leur appartenant, doivent obtenir un LEI pour autant que les lois et les règlements en vigueur, notamment la LIMF/OIMF, le prévoient. Des entités comme les fonds, qui n'ont pas de personnalité juridique propre, ne constituent pas une entité IDE et n'ont pas de numéro IDE propre. Par contre, si elles sont rattachées à une entité juridique suisse au sens de la LIDE (soit leur société mère, soit la société qui gère le fonds), le lien nécessaire avec un numéro IDE suisse est établi. Chaque LEI attribué par l'OFS doit pouvoir 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 impose, en plus des bases légales explicites au niveau suisse, son accréditation par la GLEIF (cf. ch. 1.4 et 1.7 ci-dessus). Ce n'est qu'une fois l'accréditation obtenue que l'OFS pourra valablement attribuer des LEI. L'entrée en vigueur des modifications de la LIDE est coordonnée avec l'accréditation de l'OFS. Le Conseil fédéral fixera la date d'entrée en vigueur des présentes modifications en fonction de l'accréditation obtenue par l'OFS.

L'attribution du LEI par l'OFS constitue un exercice d'une activité commerciale accessoire pour ce dernier (cf. ch. 1.7 ci-dessus). Conformément à la LFC et notamment à son art. 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 la LOU) n'entrave pas l'exécution des tâches principales de l'OFS, car qu'elle se calque directement sur l'attribution de l'IDE, une tâche principale déjà existante.

Cette tâche nécessite toutefois des bases légales claires. Le présent projet crée ces dernières. Le résultat de la procédure de consultation révèle que le projet est largement soutenu. Il reste toujours possible que des entreprises privées ou publiques fournissent également cette prestation dans le cadre de l'économie de marché, à condition d'être accréditée par la GLEIF.

Art. 2, let. d

Afin de réaliser le mandat fixé par le Conseil fédéral, la LIDE doit réglementer l'attribution de chaque LEI par l'OFS, conformément aux exigences du système LEI. Le GLEIS implique également qu'une fois acquis, le LEI soit renouvelé annuellement. Contrairement à l'IDE, la loi ne doit en revanche pas réglementer l'utilisation du LEI. Cette dernière relève d'autres lois comme la LIMF/OIMF. En outre, la LIDE ne doit pas définir les informations (données concernant les entités demanderesse d'un LEI) nécessaires pour pouvoir obtenir et renouveler un LEI. Elles sont définies par la GLEIF.

L'attribution du LEI se fera par la conclusion d'un contrat entre l'OFS et l'entité IDE demanderesse. L'OFS veille à ce que la conclusion de ces contrats se fasse de manière aussi efficiente et simple que possible (par voie électronique sécurisée). En acceptant les clauses du contrat, établit par l'OFS, l'entité IDE donne son accord pour que les données relatives à ses caractères clés soient publiées sur Internet (art. 11, al. 3, LIDE). Font partie de ces derniers le LEI et son statut de l'inscription au registre GLEIF. En même temps, l'entité IDE doit donner son accord à la communication par l'OFS à la GLEIF de toutes les informations fournies conformément aux recommandations du GLEIS.

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 par le fait qu'il a une portée internationale et qu'il peut être attribué à des entités, comme 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.

Le LEI est un identificateur créé par la GLEIF, une fondation de droit suisse avec une portée internationale. Cette dernière définit au niveau mondial les détails quant aux conditions d'obtention et d'utilisation du LEI. En faisant référence aux recommandations du GLEIS, l'art. 3, al. 1, let. g, clarifie ce sujet.

Art. 6, al. 2, let. a, ch. 5

Le LEI est constitué en tant qu'attribut de l'IDE, mais avec une identité propre. Afin d'assurer, conformément au système LEI, l'accès public aux informations, le LEI associé à l'entité IDE et son statut de l'inscription au registre GLEIF doit être géré dans le registre IDE en tant que caractère clé. Si ces informations étaient gérées en tant que caractères additionnels, comme c'était prévu dans le projet soumis à consultation, leur publication ne serait pas possible (art. 11, al. 4, LIDE). Un renvoi direct au registre GLEIF sera intégré dans le registre IDE comme c'est déjà le cas pour le registre du commerce et celui des assujettis.

Section 2a Numéro d'identification international unique

La réglementation du LEI diffère 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, al. 1). Il n'est attribué que contre paiement (art. 10e, al. 1) et il peut – à condition d'être lié à une

société mère en Suisse – être attribué à des entreprises qui n'ont pas leur siège en Suisse, ainsi qu'à des entités qui ne sont pas des entités IDE (art. 10a, al. 2; voir ci-dessous).

Art. 10a

Dans le cas de la LOU gérée par l'OFS, le LEI est constitué en tant qu'attribut de l'IDE et peut être attribué à toutes entités IDE. Certaines lois spéciales exigent cependant que d'autres entités aient un LEI, notamment des fonds. L'art. 10a, al. 2, précise qu'une entité IDE peut obtenir un LEI non seulement pour elle-même mais également pour les fonds qu'elle gère ou pour des filiales (en Suisse ou à l'étranger) qu'elle contrôle. Ceci permet à de grandes entreprises qui ont leur siège principal en Suisse de pouvoir obtenir le LEI au même endroit (en Suisse), pour elles-mêmes et pour toutes les filiales qu'elles contrôlent et/ou pour tous les fonds qu'elles gèrent. En même temps, chaque LEI ainsi obtenu peut être rattaché à un numéro IDE. Ceci permettra de répondre aux exigences de la phase 2 du système LEI.

Art. 10b

Le projet soumis à consultation mentionnait à son art. 10b que le LEI était un caractère additionnel. Afin de pouvoir assurer la publication des LEI, cet article a été changé afin de préciser la communication des données à la GLEIF pour publication. Pour assurer l'inscription du LEI au registre de la GLEIF, indispensable pour toute entité qui veut participer à certains marchés financiers, des informations d'identification des entités IDE (nom, adresse, liens d'appartenance) doivent être communiquées à la GLEIF. Ces informations sont définies dans un catalogue proposé par la GLEIF et adopté par le ROC. Les entités IDE qui sont déjà enregistrées auprès de LOU étrangères fournissent déjà ces informations à ces LOU.

Art. 10c

L'attribution et le renouvellement annuel du LEI constituent une activité commerciale accessoire, qui ne sera donc pas financée par le biais d'émoluments. Par analogie à l'art. 41a, al. 3 LFC, les coûts calculés sur la base d'une comptabilité analytique doivent être couverts. L'OFS doit calculer et fixer le prix pour l'attribution et le renouvellement annuel d'un LEI en fonction de la cotisation annuelle qu'il doit verser, en tant que LOU, à la GLEIF et des charges de fonctionnements inhérents à la gestion administrative du LOU. Pour pouvoir garder son accréditation auprès de la GLEIF, l'OFS doit garantir la neutralité des coûts. Il n'a pas le droit de faire un bénéficiaire avec l'attribution et le renouvellement des LEI et il doit pouvoir couvrir l'ensemble de ses frais (y compris la révision des comptes) avec les montants à payer par les entités IDE qui demande un LEI.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le système GLEIS se base sur un modèle d'affaires où les LOU doivent encaisser des cotisations auprès des entreprises pour l'attribution et la maintenance du LEI, sans faire de bénéfice. Les cotisations doivent uniquement servir à couvrir les frais.

Les entreprises qui demandent un LEI doivent payer une cotisation annuelle. Celle-ci sert à faire fonctionner le système GLEIS. Les entreprises reçoivent en contrepartie un service rapide et de qualité.

L'attribution du numéro LEI contre paiement doit être qualifiée d'activité commerciale. Ainsi, la prestation de service effectuée par l'OFS en tant que LOU est impossible si l'entité qui demande un LEI est sise sur le territoire suisse (art. 8, al. 1, de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA¹⁴). Etant donné que l'OFS effectue ce service uniquement pour des entreprises ou des établissements stables sis en Suisse et déjà inscrits au registre IDE, l'ensemble des montants encaissés selon l'art. 10c est soumis à la TVA.

Deux phases sont à considérer en termes financiers. On distingue les coûts de développement liés à la phase de mise en place du système LEI en Suisse des charges de fonctionnement liés à la phase d'exploitation.

La phase de mise en place du système LEI en Suisse va durer deux ans et demi (du 1.7.2017 au 31.12.2019) et nécessiter un minimum de charge de développement. Les coûts de développement pour cette période (2017 à 2019) se montent à 200 000 francs. Ils comprennent:

- Le développement d'une application informatique «LEI suisse» rattachée au site Internet de l'OFS pour la gestion automatisée des demandes d'enregistrement LEI. Ce développement permettra aux entreprises de demander un LEI en ligne (cyberadministration), afin de les décharger administrativement. Les coûts sont estimés à 70 000 francs.
- L'adaptation du registre IDE existant aux exigences du LEI afin qu'il puisse intégrer le LEI comme caractère clé. Les coûts sont estimés à 50 000 francs.
- Le préfinancement du versement des cotisations à la GLEIF pour la première année de fonctionnement. En effet, selon le principe de la GLEIF, les cotisations sont payées durant l'année en cours (année x) sur la base d'une estimation réalisée l'année précédente (année x-1). La correction (vers le haut et le bas) est réalisée l'année suivante (année x+1). Durant la première année d'exploitation (2018), il s'agira d'une part pour l'OFS d'assurer le fonctionnement métier et administratif du LEI et d'autre part de verser à la GLEIF, sur la base de planifications (estimation réalisée l'année précédente), les cotisations et ceci sans que des recettes (cotisations) aient déjà pu être encaissées. Les coûts sont estimés à 16 000 francs.

¹⁴ RS 641.20

- Les coûts liés à la mise en place du système LEI (modélisation des processus, canevas, documentation, procédures d'assurance qualité, etc.). Les coûts sont estimés à 34 000 francs.
- Les coûts de la procédure d'accréditation ainsi que ceux de révision par l'organe externe à l'administration fédérale. Les coûts sont estimés à 30 000 francs.

Tableau 6

Estimation des coûts de développement

Nature des coûts de développement (CHF)	2017	2018	2019
Développement informatique «LEI Suisse»	70 000		
Adaptation informatique du registre IDE	50 000		
Préfinancement des cotisations à la GLEIF		16 000	
Mise en place du système LEI		24 000	10 000
Procédure d'accréditation et révision externe	30 000		
Total	150 000	40 000	10 000

Les coûts de développement susmentionnés seront, dans un premier temps, compensés au sein du DFI (OFS). A moyen terme, ces coûts de développement, tout comme les investissements futurs, seront couverts par les cotisations.

La phase d'exploitation va débuter le 1^{er} juillet 2017 avec la mise en service. Elle engendrera des charges annuelles de fonctionnement dès le 1^{er} janvier 2018. Les charges de fonctionnement annuelles comprennent:

- Le versement de 20 % des cotisations encaissées à la GLEIF. Le montant annuel varie en fonction du nombre d'entreprises qui décide de recourir au LOU suisse. L'estimation présentée dans le tableau ci-dessous tient compte des projections présentées au ch. 1.4 (sous le tableau 4).
- Les charges informatiques qui correspondent à la quote-part des coûts informatiques d'exploitation de l'infrastructure IDE imputables au LEI. En effet, le LEI suisse utilisera l'infrastructure IDE adaptée aux besoins induits par le LEI. Les charges annuelles sont estimées à 12 000 francs.
- Les charges liées à la gestion métier du LEI (attribution du LEI, vérification des données fournies par les entreprises) seront assumées par le personnel IDE existant. Les charges annuelles sont estimées à 15 000 francs.
- Les charges liées à la gestion administrative du LEI correspondent aux travaux administratifs (facturation, rappels, contrats, etc.). Les coûts administratifs dépendront du nombre d'entreprises intéressées à obtenir un LEI auprès du LOU suisse. Selon les projections précitées, les charges annuelles sont estimées dans un premier temps à 30 000 francs.
- Les charges de révision réalisée par un organe externe à l'administration fédérale. Les charges annuelles sont estimées à 10 000 francs.

- Les charges induites par les frais généraux (poste de travail, ordinateur, électricité, etc.) sont estimées à 6000 francs par an.

Tableau 7

Estimation des charges de fonctionnement

Nature des charges de fonctionnement (CHF)	2018	2019	2020	2021
Reversement de 20 % des cotisations à la GLEIF	16 000	20 000	24 000	32 000
Charges informatiques	12 000	12 000	12 000	12 000
Charges liées à la gestion métier du LEI	15 000	15 000	15 000	15 000
Charges liées à la gestion administrative du LEI	30 000	30 000	30 000	30 000
Charges liées à la révision externe	10 000	10 000	10 000	10 000
Frais généraux	6 000	6 000	6 000	6 000
Total	89 000	93 000	97 000	105 000

Pour couvrir les charges annuelles de fonctionnement, l'estimation conservatrice des recettes est présentée au tableau 8. Elle tient compte des projections présentées dans le message, au ch. 1.4, (sous le tableau 4), des cotisations liées aux nouvelles demandes ainsi que des cotisations liées au renouvellement.

Tableau 8

Estimation des recettes

Projection des recettes (CHF)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Estimation du nombre de demande de LEI par les entreprises	500	800	1000	1200	1400	1600
Hypothèse de prix pour la cotisation individuelle (nouvelle /renouvellement)	160/90	160/90	160/90	160/90	160/90	160/90
Recettes des cotisations	48 500	82 500	100 500	118 500	136 500	154 500

Sur la base des projections réalisées, on constate que le système LEI suisse parviendra à s'autofinancer dès le 1^{er} janvier 2020, soit à l'extinction des coûts de développement (compensés de manière interne au DFI). *Les cotisations permettront donc de couvrir les charges de fonctionnement dès 2020.*

De par la nature du projet, les cotisations, selon le nombre d'entreprises participantes, peuvent se trouver supérieures ou inférieures aux dépenses réalisées. En effet, selon les estimations en début de projet (2018–2019), les dépenses seront certainement plus élevées que les recettes, et dès 2020 elles seront vraisemblablement inférieures. Par conséquent, l'OFS procédera dès 2020 à l'égalisation des recettes par rapport aux dépenses à moyen terme, celles-ci incluant aussi les coûts de

développement et les investissements futurs, en adaptant périodiquement les cotisations aux coûts effectifs.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le projet n'entraînera aucune économie ni aucune augmentation de personnel. Les tâches liées à la gestion métier du LEI (attribution du LEI, vérification des données fournies par les entreprises) seront assumées par le personnel IDE existant. Les tâches liées à la gestion administrative du LEI (facturation, rappels, contrats, etc.) seront assurées par le personnel administratif de la division Registres de l'OFS.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Il n'y aura aucune conséquence pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences économiques

La révision partielle de la LIDE n'entraînera aucune obligation nouvelle pour les entreprises. Cette révision crée uniquement les bases légales qui permettent à l'OFS d'attribuer des LEI. Les entités qui ont besoin d'un LEI auront donc la possibilité de l'obtenir non seulement à l'étranger, mais aussi en Suisse. Cela simplifiera les procédures d'acquisitions d'un LEI pour les entreprises suisses.

Disposer d'un numéro 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 en lien avec l'étranger exigent un identifiant officiel unique.

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. Par exemple, 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.

La révision partielle de la LIDE n'impose pas de monopole en faveur de l'OFS d'être le seul LOU en Suisse. L'accès à ce marché reste donc ouvert à d'autres.

3.4 Autres conséquences

Un des éléments clés de ce projet est le principe de réutilisation de l'infrastructure existante. 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 tirer un bénéfice direct des investissements réalisés dans le cadre de l'IDE pour implémenter le LEI sans que cela im-

plique de nouveaux investissements importants. Ceci représente un exemple probant de la mise en œuvre de la stratégie de durabilité des projets de cyberadministration.

Le traitement de l'information représente un autre bénéfice de ce projet. En effet, pour la Suisse, et notamment pour ses autorités fédérales, il est essentiel de pouvoir disposer d'informations fiables et correctes. La finalité de l'information étant destinée aux autorités de régulation, donc à des entités qui conduisent des *politiques publiques*, la nécessité de pouvoir garantir la stabilité des informations dans le temps et la stabilité du rôle de LOU sont primordiales. Cette qualité est intrinsèque au système IDE.

Un autre élément essentiel réside dans la politique des prix qui sera pratiquée par l'OFS. 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 encaissée par la 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 de la LOU.

Les cotisations à payer à la LOU doivent couvrir les coûts de fonctionnement de la LOU et les cotisations que la LOU doit verser à la GLEIF, ceci sans dégager de bénéfice. Le présent rapport montre qu'il existe des pratiques différentes en fonction des pays, avec des montants de cotisations très variables.

La volonté de l'OFS est d'offrir aux entreprises suisses un prix très concurrentiel par rapport à ce qu'elles devraient payer si elles s'enregistraient auprès d'une autre LOU, ceci tout en garantissant une qualité optimale des prestations.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le présent projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁵, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁶. Il se fonde sur une décision du Conseil fédéral du 4 décembre 2015.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

L'un des éléments clés de ce projet est le principe de réutilisation de l'infrastructure existante. Le système IDE et les processus administratifs qui l'accompagnent ont été mis sur pied dans le cadre des projets d'infrastructure de cyberadministration. Les finances publiques peuvent tirer un bénéfice direct des investissements réalisés dans le cadre de l'IDE pour implémenter le LEI sans que cela nécessite de nouveaux

¹⁵ FF 2016 981

¹⁶ FF 2016 4999

investissements importants. Ceci représente un exemple probant de la mise en œuvre de la stratégie de durabilité des projets de cyberadministration.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les bases constitutionnelles de la LIDE sont détaillées dans le message afférent¹⁷. La loi se base sur un grand nombre d'articles constitutionnels, ce qui s'explique par les multiples implications de cette loi sur les processus administratifs de nombreux domaines juridiques. La modification qu'il est prévu d'apporter à la LIDE se base, comme celle-ci, sur les dispositions de la Constitution suisse régissant les compétences en la matière. L'attribution du LEI est notamment étroitement liée à la compétence de la Confédération au sens de l'art. 98 Cst. Cette disposition permet à la Confédération de légiférer sur les banques et sur les bourses ainsi que sur les services financiers dans d'autres domaines. La LIMF et son ordonnance obligent les acteurs du marché financier d'utiliser le LEI dans certains cas pour révéler l'identité des parties adverses aux autorités et aux autres acteurs financiers. L'attribution du LEI peut dans ce contexte être considérée comme étroitement liée aux conditions cadre définies par la Confédération à l'art. 98 Cst.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le système du LEI (GLEIS) étant un système mondial, mis sur pied à l'initiative du G20, le fait de créer une LOU en Suisse est tout à fait compatible avec les obligations internationales. L'introduction des nouvelles dispositions permettant à l'OFS d'agir en tant que LOU concerne la législation nationale. Aucun accord ni convention de droit international ne s'y oppose.

5.3 Frein aux dépenses

Le présent projet n'entraîne pas de dépenses qui justifieraient le recours au frein aux dépenses.

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

Les principes de la loi sur les subventions ne sont pas applicables ici.

¹⁷ FF 2009 7093

5.5 Délégation de compétences législatives

La révision ne prévoit pas l'autorisation d'édicter des ordonnances de substitution. La compétence du Conseil fédéral d'édicter des dispositions d'exécution découle directement de l'art. 182, al. 2, Cst.

5.6 Conformité à la législation sur la protection des données

Les organes fédéraux ne sont en droit de traiter des données personnelles que s'il existe une base légale (art. 17, al. 1, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données [LPD]¹⁸). En outre, selon l'art. 19, al. 1, LPD, les organes fédéraux sont en droit de communiquer des données personnelles, s'il existe une base légale au sens de l'art. 17, al. 1, LPD. Les nouveaux articles de la révision de la LIDE fournissent cette base légale, notamment l'art. 10*b*. Par ailleurs, le *Master Agreement*¹⁹, contrat qui liera la GLEIF et chaque LOU, stipule explicitement à son chiffre XV que les parties s'engagent à respecter leur législation sur la protection des données et qu'à défaut d'une telle législation, elles s'engagent à respecter la LPD en tant que standard minimal.

La réglementation est ainsi conforme à la LPD.

¹⁸ RS 235.1

¹⁹ www.gleif.org

Glossaire et liste des abréviations

CMFB	Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (<i>Committee on monetary, financial and balance of payment statistics</i>). Le CMFB est le forum de coordination des statisticiens des instituts nationaux de statistique avec Eurostat d'une part et d'autre part le forum de coordination des banques centrales nationales avec la banque centrale européenne (BCE). www.cmfb.org/
Dodd-Frank Act	<i>The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act brings comprehensive reform to the regulation of swaps. These products, which have not previously been regulated in the United States, were at the center of the 2008 financial crisis.</i> www.cftc.gov/LawRegulation/DoddFrankAct/index.htm
EGR	<i>EuroGroup Register</i> . L'EGR est le registre statistique des groupes multinationaux (un groupe d'entreprises multinational compte au moins deux entreprises ou unités légales situées dans différents pays) créés en coopération entre Eurostat (l'organisme statistique de la Commission européenne) et les autorités statistiques des États membres européens et les pays de l'AELE. L'EGR contient des informations économiques structurelles sur les entreprises qui font partie de groupes multinationaux ayant un intérêt en Europe. www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/00/05/blank/02/12.html
EMIR	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) et Règlement d'exécution (UE) 2016/523 de la Commission du 10 mars 2016 définissant les normes techniques d'exécution relatives au format et au modèle de notification et de publication des transactions effectuées par les personnes exerçant des responsabilités dirigeantes, conformément au règlement (UE) no 596/2014 du Parlement européen et du Conseil. eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0523&from=EN
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). www.finma.ch/fr/
FSB/CSF	<i>Financial Stability Board (FSB) / Conseil de stabilité financière (CSF)</i> , dont la Suisse est membre. www.financialstabilityboard.org/
GLEIF	La <i>Global Legal Entity Identifier Foundation</i> est une fondation sans but lucratif de droit suisse instituée le 26 juin 2014 (CHE-200.595.965). Elle travaille à établir les opérations centrales ainsi que le cadre de la gouvernance des LOU, unités opérationnelles locales. La GLEIF est l'organe qui est chargé de coordonner et superviser les actions des LOU, recevoir les demandes d'attribution de LEI en provenance des LOU, d'attribuer les LEI aux entités demandereses et de diffuser librement les informations (définies dans la norme ISO 17442:2012) concernant les entités auxquelles elles ont attribué un LEI. www.gleif.org/en
GLEIS	Le GLEIS (<i>Global LEI System</i>) est le dispositif mondial d'identification unique des intervenants sur les marchés financiers mis en place par le <i>Financial Stability Board (FSB)</i> à la demande du G20.
GMEI	<i>Global Markets Entity Identifier (GMEI)</i> . www.gmeiutility.org/
IDE/UID	Numéro d'identification des entreprises selon la LIDE et l'OIDE. www.uid.admin.ch/Search.aspx

IFRS	Les normes internationales d'information financière, ou NIIF, plus connues au sein de la profession comptable et financière sous leur nom anglais d' <i>International Financial Reporting Standards</i> ou IFRS sont des normes comptables, élaborées par le Bureau international des normes comptables (<i>International Accounting Standards Board</i> ou IASB en anglais) destinées aux entreprises cotées ou faisant appel à des investisseurs afin d'harmoniser la présentation et la clarté de leurs états financiers. www.ifrs.org/about-us/pages/what-are-ifrs.aspx
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE). le-france.insee.fr/faq#Q1
LEI	Le <i>Legal Entity Identifier</i> (LEI) est l'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)». www.iso.org/iso/fr/catalogue_detail?csnumber=59771
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances; RS 611.0)
LIDE	Loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises, RS 431.03. (Etat le 1 ^{er} janvier 2011) www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20082601/index.html .
LIMF	Loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers, RS 958.1. La LIMF est entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2016. www.efd.admin.ch/efd/fr/home/themen/wirtschaft--waehrung--finanzplatz/finanzmarktpolitik/loi-sur-l_infrastructure-des-marches-financiers--limf-.html .
LOU	Unités locales d'exploitation (<i>Local Operating Unit</i>) 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	<i>London Stock Exchange</i> (LSE), en français la Bourse de Londres.
NOGA	Nomenclature Générale des Activités économiques. La NOGA est un outil de travail fondamental pour structurer, analyser et présenter des informations statistiques. Elle permet de classer les unités statistiques entreprises et établissements en fonction de leur activité économique et de les regrouper en des ensembles cohérents. www.kubb2008.bfs.admin.ch
OFS	Office fédéral de la statistique (OFS). www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index.html www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/00/05/blank/02.html
OIDE	Ordonnance du 26 janvier 2011 sur le numéro d'identification des entreprises, RS 431.031 (Etat le 1 ^{er} décembre 2015).
ROC	Le Comité de surveillance réglementaire (<i>Regulatory Oversight Committee</i>) a été institué en janvier 2013. Il est composé des représentants des autorités publiques.
SIRENE	Répertoire SIRENE; conformément aux articles R.123-220 à R.123-234 du code du commerce français, le répertoire Sirene enregistre l'état civil de toutes les entreprises et leurs établissements. www.insee.fr/fr/service/default.asp?page=entreprises/sirene/institutionnel.htm
US GAAP	<i>Generally Accepted Accounting Principles</i> , également appelés GAAP ou US GAAP, sont les principes comptables généralement reconnus adoptés par la U.S. Securities and Exchange Commission (SEC). La SEC a déclaré qu'il a l'intention de passer de US GAAP aux Normes internationales d'information financière (IFRS). www.fasb.org/jsp/FASB/Page/SectionPage&cid=1176163688345
WM Dataservice	WM Dataservice est un des LOU actif en Allemagne. www.wmdata.de/index.php