

La mise en place du « Legal Entity Identifier »

Bertrand COUILLAULT
Vice-président du Comité de surveillance du LEI
Banque de France

Pierrette SCHUHL
LEI France
INSEE

L'initiative LEI (Legal Entity Identifier) lancée par le G20 offre une opportunité unique de construire un système global d'identifiants d'entités juridiques. Ce système est en premier lieu conçu pour gérer les difficultés à identifier les parties à une transaction financière.

Lors de la première phase du projet, le LEI permettra une identification sans ambiguïté des contreparties en accord avec les standards internationaux (ISO 17442) fondés sur les bonnes pratiques en termes d'identification.

Ce premier niveau du système est d'ores et déjà opérationnel et permet l'utilisation de codes reconnus au niveau international pour les obligations déclaratives concernant les transactions sur instruments dérivés appliqué aux États-Unis (loi Dodd-Franck) ou en Europe (Règlementation EMIR), notamment.

Le second niveau reste à développer : il devrait s'appuyer sur la base des LEI existants, afin d'identifier les relations entre entités. L'expertise et l'expérience des statisticiens dans ce domaine pourraient être d'une importance fondamentale pour l'initiative tout en offrant de nouvelles d'opportunités pour la production de statistiques.

Introduction

L'initiative LEI lancée par le G20 offre une opportunité unique de construire un système global d'identifiants d'entités juridiques qui participe à des transactions financières. Bénéficiant d'un mandat politique clair, l'initiative s'attachera dans un premier temps à permettre une identification sans ambiguïté des parties à des transactions financières. Dans une deuxième étape, les LEI devraient permettre la création d'un système d'information portant sur les relations entre entités.

Une initiative ambitieuse qui trouve son origine dans la crise financière

Un mandat politique mis en application rapidement

Le monde académique, les régulateurs et les superviseurs ainsi que l'industrie financière ont depuis longtemps débattu des attraits et des avantages d'une codification internationale permettant d'identifier les entités juridiques de manière unique. La première pierre de l'initiative LEI a été posée au sommet du G20 à Cannes en novembre 2011. Les dirigeants du G20 ont ainsi confié la mission au Conseil de Stabilité Financière (FSB) de proposer des recommandations permettant de développer un LEI mondial. *« Nous soutenons la création d'un identifiant international pour les entités juridiques (legal entity identifier - LEI), qui identifie de manière unique les contreparties aux transactions financières. Nous invitons le FSB à prendre l'initiative en aidant à coordonner les travaux de la communauté des régulateurs afin d'élaborer, d'ici au prochain sommet, des recommandations sur la mise en œuvre d'un cadre de gouvernance approprié, tenant compte de l'intérêt général, pour cet identifiant international.¹ »*

Dans un premier temps, un groupe d'experts composé sous l'égide du FSB et associant des représentants des banques centrales, des ministères des finances et autorités de contrôle a défini l'architecture cible, posé les grands principes de gouvernance et précisé le mode de financement. Ce groupe d'expert a établi un ensemble de 35 recommandations² qui serviront de principes fondateurs à l'initiative, approuvées par les dirigeants du G20 au sommet de Los Cabos de juin 2012.

« Nous approuvons les recommandations du FSB concernant le cadre d'élaboration d'un système d'identifiant international pour les entités juridiques (legal entity identifier - LEI), qui identifie les contreparties aux transactions financières, avec un cadre de gouvernance mondial représentant l'intérêt public. Le système LEI sera lancé d'ici mars 2013³ »

Dès cette étape, sont posées les bases qui vont permettre le développement de l'initiative. Il est ainsi affirmé que l'association avec le secteur privé est essentielle au succès du LEI ; le groupe d'experts a ainsi bénéficié de l'interaction avec les représentants de l'industrie financière sous forme d'ateliers de travail ou d'échanges interactifs continus. En établissant qu'un système d'identification global est un bien public, le groupe d'experts en a tiré des grands principes d'organisation de l'initiative : transparence et gratuité de l'accès à l'information, indépendance financière de l'agence

¹http://www.ambafrance-at.org/IMG/pdf/Sommet_du_G20_declaration_finale.pdf

²http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_120608.pdf

³http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/12-1268-declaration_G20_Los_Cabos_cle82ebc5.pdf

centrale gérant le système la mettant ainsi à l'abri des risques de dépendance vis-à-vis de groupes d'intérêt, neutralité politique...

Le groupe d'experts, laissera place à un groupe chargé de la mise en œuvre opérationnelle des recommandations (Implementation Group) qui de juin 2012 à décembre 2012 posera les fondations de l'initiative. En particulier, la construction juridique reposera sur une Charte⁴proposée à la signature des autorités de tous les pays intéressés après approbation par le FSB⁵ et le G20⁶. Cette charte définit l'architecture cible : une agence centrale (COU : central operating unit), un réseau d'opérateurs locaux (LOU : local operating Unit), un comité de surveillance règlementaire (ROC : Regulatory Oversight Committee) et un comité d'évaluation et des standards (CES).

Des objectifs ambitieux

Née des réflexions engagées après la crise des « subprimes », l'initiative a affiché dès le lancement une grande ambition : une vocation mondiale, une mise en œuvre accélérée, un champ large (le LEI s'adresse potentiellement à toute entité juridique pouvant engager des transactions financières) et des usages potentiels variés.

De fait, l'initiative a été marquée par ses origines et la prise en compte de besoins de surveillance macro et micro-prudentielle. Le parrainage par le FSB au même titre que les principes de surveillance bancaire ou les progrès en termes de normalisation des produits dérivés en est l'illustration la plus évidente.

Le besoin d'un système fiable d'identification des parties prenantes à des transactions financières est largement établi et participe à une plus grande transparence ainsi qu'une plus grande efficacité de la sphère financière.

Le risque d'une identification impropre d'une contrepartie est inhérent à un système multipolaire où tout incident est amplifié par le volume et l'immédiateté des transactions. Améliorer l'information disponible permet de mieux gérer la prise de risque par les acteurs et ainsi favoriser une allocation plus efficace des risques dans le système financier mondial. Un cadre standardisé d'identification des intervenants sur les marchés financiers permet de disposer des bases pour la collecte d'information sur les positions individuelles et ainsi de mieux appréhender l'exposition au risque tant au niveau individuel que de l'ensemble du système. La résilience du système financier mondial en sera ainsi renforcée.

Par ailleurs, fournir un système d'identification ouvert et transparent permettra de réduire de manière significative les coûts associés au rapprochement des données tant pour les autorités publiques que pour les institutions financières. Ce dernier aspect explique en partie l'accueil favorable de l'industrie financière à l'initiative.

Toutefois, si les bénéfices potentiels d'un meilleur système d'identification sont reconnus par tous, les progrès dans ce domaine avaient été traditionnellement limités par deux principaux facteurs:

⁴http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121105c.pdf

⁵http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130111a.pdf

⁶<http://www.treasury.gov/resource-center/international/g7-g20/Documents/G20%20Ministerial%20Communique%20November%204-5-2012-Mexico%20City.pdf>

- Premièrement, les systèmes déclaratifs existant construits en réponse à des besoins essentiellement locaux sont largement intégrés dans les processus opérationnels. De fait, le changement devient potentiellement extrêmement coûteux.

- Deuxièmement, les incitations pour les acteurs individuels étaient trop limitées pour s'engager dans une réforme, illustrant ainsi un problème classique d'action collective et de premier pas à faire.

La récente crise financière dans les économies développées a permis une prise de conscience collective du besoin d'agir et de la nécessité pour les secteurs public et privé de travailler ensemble pour résoudre les problèmes d'action collective.

Les avantages attendus d'un meilleur système d'identification des entités économiques dans un monde global, justifieraient à eux seuls le lancement de l'initiative. Pour autant, la mise en place de cet annuaire mondial pouvant servir de référentiel commun n'est que la première étape de l'initiative.

L'ambition est d'utiliser ce socle pour mieux appréhender les relations entre les différentes entités et de mettre en place un système d'identification des liens entre entités légales pour établir une cartographie des groupes d'entreprises et institutions financières. Ces données de niveau 2 sont porteuses d'amélioration significative de la connaissance de la composition des groupes, de leur assise financière et potentiellement de leur stratégie.

Une mise en œuvre pragmatique

La première étape de l'initiative est d'attribuer un identifiant (LEI) qui fournit une identification unique et exclusive du déclarant. La stratégie suivie emprunte à l'approche juridique et à la démarche statistique mais s'en démarque dans la mise en œuvre qui revendique « d'apprendre en marchant ».

Codification juridique ou statistique le terme traduit un même besoin de définir et de classer. Annuaire et référentiel, la base de données des LEI offre un socle juridique et statistique qui repose sur un même besoin de définition de l'objet traité et notamment de la notion d'entité légale.

Le déclarant peut être une institution financière, une société non financière, un fond et plus généralement, toute entité avec personnalité juridique morale partie d'une transaction financière sujette à déclaration réglementaire.

Les fonds sans personnalité juridique mais soumis à la réglementation EMIR⁷, aux obligations déclaratives définies par la loi Dodd Franck ou à toute autre obligation déclarative ont cependant la possibilité d'obtenir un LEI afin de pouvoir faire face à leurs obligations. À ce jour, si une filiale peut obtenir un LEI, une succursale ne le peut pas. Le précédent des fonds sans personnalité juridique montre cependant les limites d'une approche trop restrictive et la question des succursales fait l'objet de discussions.

Les personnes physiques ne sont pas autorisées à obtenir un LEI, notamment à des fins de protection des données personnelles. Pour autant, la question se pose pour les individus exerçant

⁷<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0648&from=FR>

une activité professionnelle pour leur compte et plus généralement pour les déclinaisons juridiques multiples au niveau mondial, de la notion d'entreprise individuelle.

Quel que soit le statut juridique de l'entité codifiée, le LEI attribué est un code alphanumérique de 20 caractères conforme à la norme d'identification ISO 17442 de l'organisation internationale de normalisation qui ne comporte aucune information sur le déclarant.

En l'absence d'agence centrale pouvant prévenir le risque de duplication de code, un préfixe à 4 chiffres a été attribué à chaque unité locale émettant des LEI. Le code est portable mais permanent : le déclarant peut transférer le LEI à un LOU (local operating unit) différent de l'émetteur d'origine mais le code restera inchangé et gardera le préfixe du LOU initial.

Chaque code est associé à des données de référence identifiant l'entité légale (données de niveau 1) telles que le nom de l'entité, l'adresse et le numéro d'enregistrement de l'entreprise dans le registre du commerce local⁸. Le système est fondé sur l'auto-enregistrement ce qui fait du déclarant le premier responsable de la qualité des données associées au LEI. Les unités locales ont cependant le devoir de valider les données déclarées (par exemple en s'appuyant sur le registre local) et les procédures de contrôle font l'objet de vérification par l'agence centrale.

La mise en place d'un réseau décentralisé de LOU a nécessité une coordination et une harmonisation des pratiques, notamment en termes de qualité des données. Ceci a été assuré dans un premier temps par les autorités publiques en charge de la supervision du système via la définition de standards applicables dans le système.

Ainsi, chaque émetteur de LEI doit prouver sa capacité à mettre quotidiennement à disposition du public (et des autres émetteurs) un fichier standardisé des codes émis localement, afin notamment de permettre une centralisation des LEI émis et d'éviter l'émission de doublons.

Une telle procédure suppose en premier lieu de pouvoir gérer globalement la multiplicité des langages utilisés localement et chaque entité doit donc fournir une version romanisée du nom local. Cette translittération associée à un code unique est une première et forte assurance contre la duplication des codes.

Cette production de normes qui a été dans un premier temps assumée par les autorités publiques en charge de la supervision du système doit maintenant être poursuivie par l'agence centrale.

L'attention portée à la qualité des données recensées est un des éléments qui s'inspire de la démarche statistique. Le principe de gratuité et de transparence de l'information « open data » permet d'intégrer les utilisateurs dans le système d'évaluation de la qualité des données, chacun pouvant « contester » auprès des opérateurs locaux les informations diffusées et demander une actualisation ou rectification des données.

⁸ En France, chaque LEI est associé à un SIREN

II Vers le Système Mondial d'Identification d'Entités Légales

Deux ans après le sommet de Los Cabos qui marquait le début de la réflexion opérationnelle sur la mise en œuvre du LEI, l'état des lieux est encourageant.

Une gouvernance mondiale

Début 2013, les autorités qui avaient signé la Charte se sont réunies pour la première fois à Toronto dans le cadre du Comité de surveillance règlementaire (ROC). Le Comité qui est l'organe décisionnaire et qui est responsable de la gouvernance du système dans l'intérêt public, est ouvert à toutes les autorités signant la Charte. Début septembre 2014, le Comité accueillait 64 autorités membres (dont 26 de l'Union Européenne) et 20 observateurs.

L'utilisation du LEI s'est développée sur la base d'un engagement volontariste des autorités publiques. L'obtention d'un LEI a été rendue obligatoire dans le contexte de déclaration des produits dérivés de la loi Dodd-Franck aux États-Unis dès février 2013 et de la réglementation EMIR en Europe à partir de février 2014. Par ailleurs l'autorité Bancaire Européenne a imposé le LEI dans le contexte des obligations déclaratives bientôt suivie en cela par l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles. En France, l'instruction 2013-I-16 de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution rend l'obtention d'un LEI obligatoire pour tous les organismes assujettis (établissements de crédit, entreprises d'investissement....).

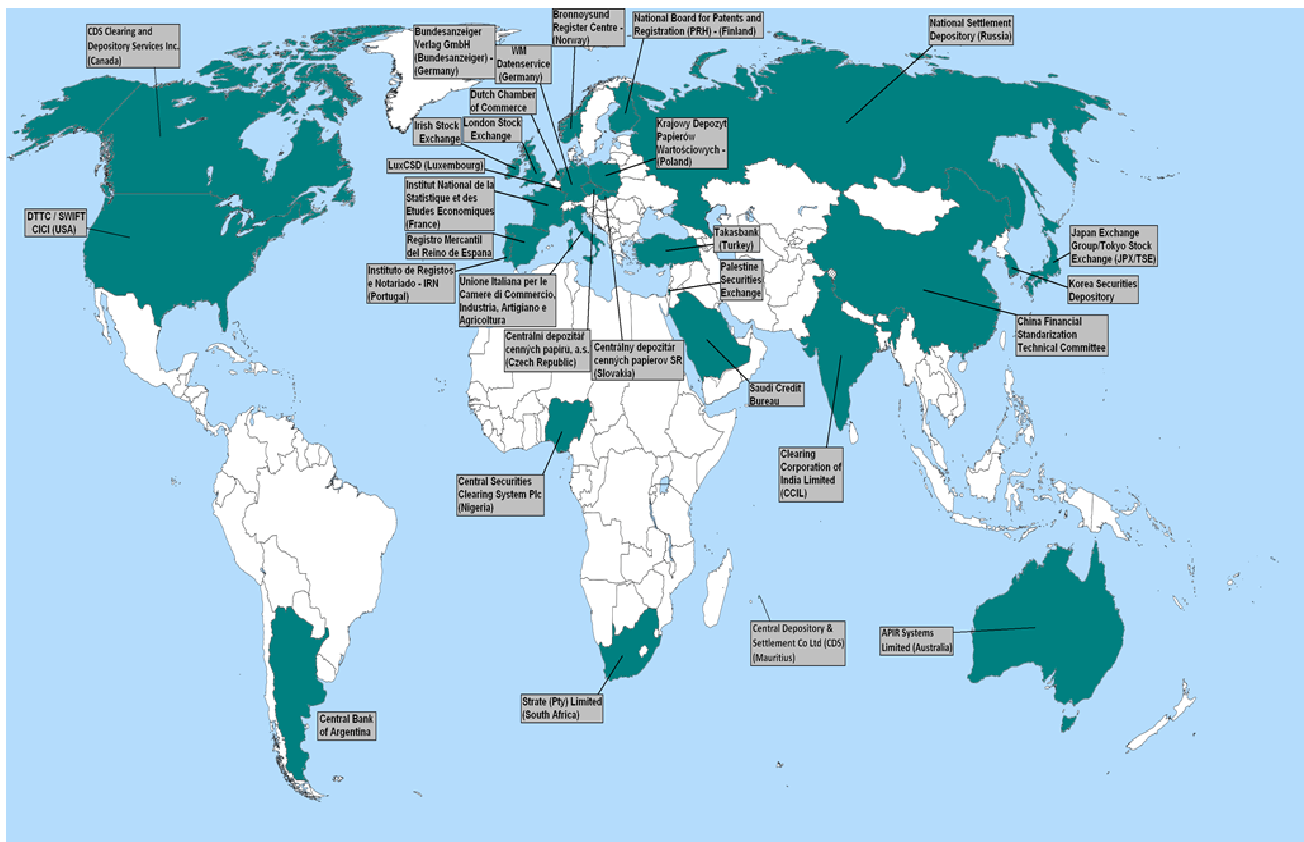
Les autorités membres du ROC ont posé les bases du succès de l'initiative en garantissant aux détenteurs d'un LEI la possibilité d'utiliser leur identifiant dans leurs juridictions. Tout LEI, émis par un opérateur local agréé peut être accepté dans le cadre des obligations déclaratives imposées par une autorité membre du ROC.

Dans la phase de démarrage, en l'absence d'agence centrale, l'intégrité du système de distribution des codes a été assurée par le recours à deux niveaux de protection : d'une part, chaque opérateur local devait être sponsorisé par une autorité membre du ROC pour avoir le droit d'émettre des codes, d'autre part afin que les codes émis puissent être acceptés dans l'ensemble des juridictions du ROC, l'opérateur local devait être agréé par le ROC après une procédure d'agrément contradictoire.

Fin septembre 2014, 30 LOU étaient sponsorisés par les membres du ROC mais seuls 14 étaient opérationnels. En France, l'INSEE a été choisi par le ministère des finances et de l'économie pour être opérateur local, et constitue un exemple d'opérateur public, adossé au registre national du commerce.

De fait, les situations varient en fonction des pays et les LOU sont majoritairement des opérateurs privés. Les LOU ne disposent pas d'un monopole sur une région donnée et chaque entité a la possibilité de choisir l'opérateur qui émettra ou maintiendra le LEI. Dans certains pays plusieurs opérateurs peuvent exister (Allemagne)

Répartition géographique des opérateurs locaux (LOU)



L'application de normes communes et les opérations centrales nécessaires ne pouvant être gérées par les LOU seront pris en charge par l'agence centrale qui a un statut juridique de fondation à but non lucratif en Suisse : la Fondation pour l'identifiant mondial d'entités juridiques (GLEIF). La fondation créée en juin 2014 a pour membre fondateur le FSB et est gérée par un conseil d'administration indépendant issu du secteur privé mais sélectionné initialement par le ROC. Elle sera responsable de la centralisation logique du modèle de données, assurera l'accès aux données de manière décentralisée.. Le système est financé par les contributions des entités qui s'enregistrent (frais d'enregistrement et cotisation annuelle)⁹

Un système opérationnel

Fin septembre 2014, plus de 300 000 LEI ont été émis dans 189 pays dont près de 200 000 en Europe. A ce stade, la Fondation n'a pas encore pris en charge la constitution d'une base de

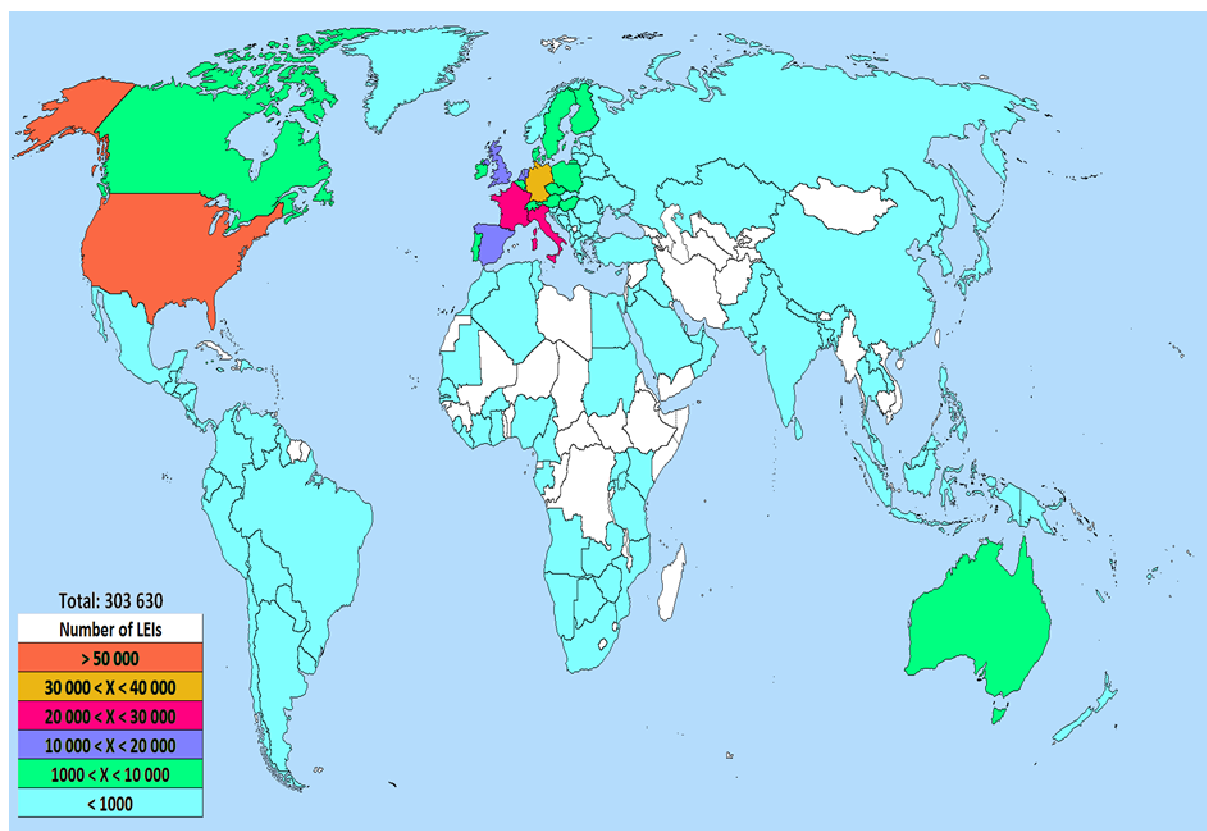
⁹ Pour l'INSEE, les frais d'inscription sont de 100 euros et les frais de certification annuelle sont de 50 euros. Ces montants ont été fixés par arrêté du 28 juin 2013 (publié au JORF le 06 juillet 2013)

données centralisant l'ensemble des LEI émis mais des solutions palliatives ont été développées sur internet et permettent d'avoir un accès gratuit et mis à jour quotidiennement à ces informations¹⁰.

Les principaux pays développés et émergents sont associés à l'initiative mais la répartition géographique des codes émis reste déséquilibrée, l'essentiel des codes émis correspondant à des entités européennes et nord américaines. Ceci est lié, en partie, à la répartition géographique des intervenants sur les marchés financiers mais également à des calendriers règlementaires différents. Le LEI s'inscrit naturellement dans un agenda européen d'intégration toujours plus poussée de la sphère financière mais est plus dépendant aux États-Unis des stratégies des agences en charge de la régulation financière. La certification des LOU, chinois, coréen et japonais devrait permettre de rattraper rapidement le retard pris dans le continent asiatique et ainsi souligner encore plus la faible pénétration du LEI en Amérique Latine. Enfin, il est à noter que l'Afrique traditionnellement à l'écart des initiatives dans le domaine financier a pris sa part, certes modeste mais réelle, dans le développement du LEI. Trois pays (Nigeria, Afrique du Sud et Ile Maurice) ont ainsi signé la charte du ROC.

La répartition par pays des LEI émis est sans surprise, puisque les principaux pays derrière les États-Unis (75 000), sont l'Allemagne (35 000), l'Italie (24 000), la France (22 000) et le Royaume Uni (17 000). Il est en revanche notable que les centres financiers tels que le Luxembourg (17 000), les Iles Cayman (8 800) ou Singapour (1 200) hébergent un nombre significatif de LEI.

Répartition géographique des LEI émis



¹⁰<http://p-lei.org/> et <http://openleis.com/>

La France se situe au quatrième rang en termes de LEI émis (environ 22 000), la très grande majorité émis par l'INSEE (environ 20 000), ce qui situe l'INSEE en cinquième position des émetteurs de LEI. Il est à noter que le système français, fondé sur un adossement du LOU au répertoire Sirene qui inclut le registre du commerce et au répertoire des fonds de l'AMF est un cas particulier. S'il permet d'atteindre le plus haut niveau de qualité (tout changement d'état civil est quasi immédiatement répercuté sur les LEI correspondant), il ne peut en revanche s'appliquer qu'aux entités légales de droit français enregistrées dans la base SIRENE de l'INSEE et aux fonds de droit français enregistrés ou déclarés à l'AMF.

Assez naturellement, les fonds constituent la plus grosse population des LEI enregistrés par l'INSEE puisque au 30 septembre 2014, ils représentent environ 40% des LEI émis (cf. annexe II). Les autres intervenants dans la sphère financière (code APE 64 - Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite) représentent 15% des LEI émis. Les LEI émis par l'INSEE concernent donc près de 45% des entreprises non financières, montrant que l'initiative dépasse largement le cadre des acteurs financiers. Il est ainsi notable que les entreprises du secteur agricole (APE 01 - Culture et production animale, chasse et services annexes) représentent 9% des LEI émis par l'INSEE

Des perspectives de développement

Les perspectives de développement du LEI sont multiples. Jusqu'à présent, l'initiative a été guidée par des préoccupations essentiellement micro et macro prudentielles.

En effet, les entités requérant un LEI étaient les parties prenantes aux contrats sur produits dérivés couverts par EMIR ou la loi Dodd-Frank. La mise en œuvre des obligations déclaratives de l'EBA et les perspectives ouvertes par le mécanisme de supervision unique, ouvrent la voie en Europe vers des nouveaux progrès dans cette logique de surveillance. Dans les pays ayant déjà imposé l'usage du LEI, les entités identifiées sont autant de partisans d'une extension du LEI à d'autres usages. Par ailleurs, les autorités n'ayant pas encore intégré l'utilisation du LEI dans leur système de supervision, pourront s'appuyer sur les exemples réussis de mise en œuvre réglementaire. Enfin, l'extension géographique progressive se poursuit et devrait accroître mécaniquement le nombre de LEI émis.

Bien qu'ambitieux et multiples les objectifs évoqués par le groupe d'experts et repris dans la Charte ne font pour autant, qu'une place limitée aux apports de l'initiative en termes de statistiques qui constituent un domaine naturel de développement.

En effet, les objectifs d'amélioration de la gestion du risque recouvrent largement les préoccupations statistiques. Il y a de fait, trois dimensions pour lesquels l'adhérence entre les objectifs des statisticiens et de la gestion du risque est certaine :

- l'identification des entités,
- la classification des instruments financiers,
- l'identification de transaction.

Le LEI s'attache essentiellement au premier aspect, et d'ores et déjà, peut faciliter la production de statistiques en offrant un référentiel pour l'identification des contreparties dans des opérations financières. Complété par un code secteur de comptabilité nationale, il peut permettre d'offrir une

matrice de rattachement des entités qui pourrait être mis à disposition des déclarants statistiques (en fait essentiellement les banques). Dans le même esprit, l'identification des agents non financiers dans les contreparties de la masse monétaire en serait facilitée et les opérations transfrontalières recensées dans les balances des paiements plus aisée. De manière générale, le LEI peut servir de base à un référentiel statistique permettant un passage plus aisé des données granulaires aux statistiques agrégées. Dans un contexte, où les statistiques puisent de manière croissante dans les données granulaires, le LEI apparaît comme un élément important des futures solutions.

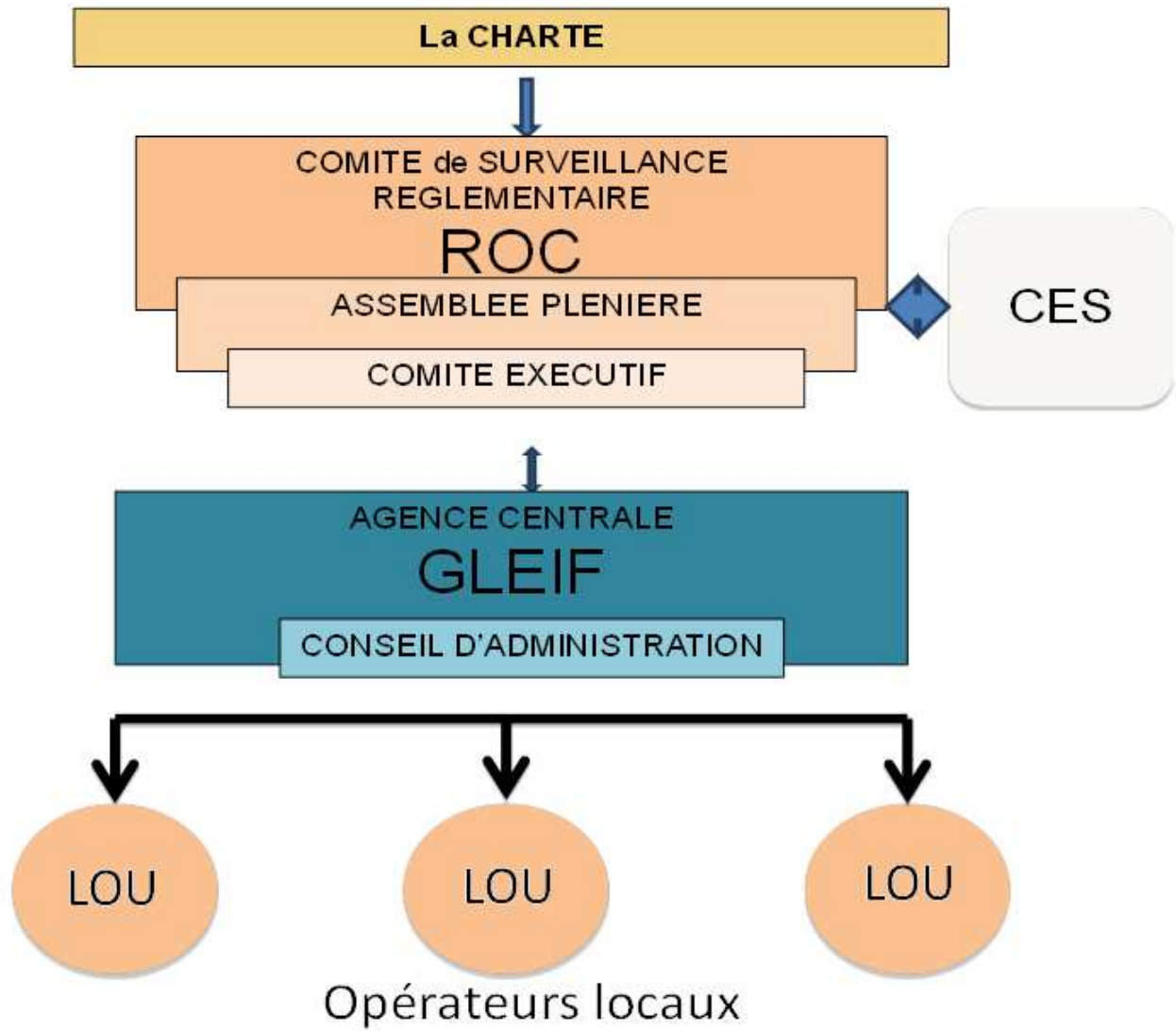
La deuxième étape de l'initiative de LEI et la construction d'une cartographie des groupes d'entreprises permettra de conforter le rôle du LEI en tant qu'outil statistique mais consacra également le LEI en tant qu'objet d'étude. Le principe de base de la deuxième étape de l'initiative est de demander aux déclarants de fournir des informations sur leurs liens financiers ou de contrôle avec d'autres entités juridiques, typiquement par exemple l'entité mère. Le LEI devient donc non seulement l'identifiant de l'entité recensée mais permet également d'identifier partiellement le lien existant entre les entités. Il devient dès lors possible de produire des semi agrégats au niveau du groupe d'entreprises et ainsi permettre d'enrichir les études de la mésoéconomie.

Outil puissant, le LEI devient également objet d'étude, de recherche. D'ores et déjà l'analyse de la dispersion géographique des LEI est porteuse d'enseignements sur l'intégration dans l'économie mondiale de certaines zones géographiques. A l'avenir, l'analyse des structures des groupes et de leur évolution, mutation permettra d'élargir un domaine de recherche pour l'instant insuffisamment exploité.

Les statisticiens devront avoir un rôle important à jouer dans le développement de ce deuxième volet de l'initiative et peuvent s'appuyer sur leur expertise et expérience en termes de définition de concepts, de gestion de la qualité des données et de production de statistiques.

L'initiative LEI s'est inscrite dès l'origine dans un monde global imposant à l'économie une perpétuelle mutation. Une couverture géographique mondiale, une association entre le secteur privé et les autorités publiques, des obligations de transparence et une méthode pragmatique sont autant de facteurs qui ont permis d'atteindre les premiers objectifs fixés. Pour autant, beaucoup reste à faire afin que l'initiative puisse durablement être ancrée au cœur du système économique et financier.

Annexe I : Structure de la gouvernance de l'initiative LEI



Annexe II

Répartition par code APE activité principale exercée des LEI émis par l'INSEE (hors Fonds et Sociétés de gestion) au 30 septembre 2014

Code APE	Nombre de LEI	%
46 - Commerce de gros, à l'exception des automobiles et des motocycles	2224	19%
64 - Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite	1779	15%
68 - Activités immobilières	1514	13%
01 - Culture et production animale, chasse et services annexes	1070	9%
70 - Activités des sièges sociaux ; conseil de gestion	436	4%
35 - Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	408	4%
47 - Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles	390	3%
10 - Industries alimentaires	281	2%
41 - Construction de bâtiments	266	2%
66 - Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance	224	2%
84 - Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire	144	1%
71 - Activités d'architecture et d'ingénierie ; activités de contrôle et analyses techniques	143	1%
77 - Activités de location et location-bail	140	1%
65 - Assurance	132	1%
25 - Fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et des équipements	119	1%
	9270	81%
	11478	

Part des Fonds dans les LEI au 30 septembre 2014

Entité	Nombre de LEI attribués	Pourcentage
Fonds communs de placement	7215	37,06
Sicav	552	2,84
Sociétés de gestion	221	1,14
Autres contreparties	11478	58,96
Total	19466	100,00