

Un système mondial d'identification des entités juridiques sur les marchés financiers

Contrairement à d'autres domaines, comme ceux des biens de consommation, de la médecine-pharma ou du divertissement, le secteur financier ne dispose pas aujourd'hui d'un système uniforme et mondialement valable d'identification des parties prenantes. Ses acteurs suivent des pratiques qui varient selon les pays et les segments de marché. Cette fragmentation de l'information rend son agrégation difficile. L'initiative Legal Entity Identifier (LEI) veut introduire un identifiant, reconnu dans le monde entier, pour les entités juridiques¹.



Les milieux internationaux de réglementation financière s'emploient activement à développer et à mettre en place un nouveau système qui permette d'identifier, sans risque d'erreur, toutes les parties prenantes d'opérations financières.

Photo: Keystone

¹ Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de stabilité financière.

Actuellement, l'opérateur d'une transaction financière peut être enregistré dans différents systèmes sous des appellations non identiques. Ainsi, J.P. Morgan apparaît sous «Morgan», «JP Morgan», «JPM» ou «J.P. Morgan». Un système automatisé tend à attribuer ces variantes à des entreprises différentes, ce qui complique énormément le regroupement et la valorisation des données. Il arrive, en outre, que de grands établissements financiers utilisent plusieurs systèmes d'identification – par exemple en fonction du secteur commercial ou du pays. À cause de cela, les entreprises dépensent beaucoup d'argent pour épurer les données et pour développer, puis exploiter des systèmes internes permettant de les comparer et de les agréger.

De tels processus sont coûteux et ne peuvent pas être appliqués dans d'autres entreprises. La qualité des données dont disposent les acteurs du marché et les autorités de régulation est généralement imparfaite, ce qui entrave la gestion des risques, la surveillance et les efforts visant à promouvoir la stabilité financière. À l'échelle de l'économie mondiale, le coût de ces lacunes est élevé.

Mise sur pied d'un système LEI mondial

Les milieux internationaux de réglementation financière s'emploient activement à développer et à mettre en place un nouveau système qui identifie, sans risque d'erreur, toutes les parties prenantes d'opérations financières. Ce système sera la pierre angulaire d'une solide structure mondiale de renseignements. Le Conseil de stabilité financière (CSF), domicilié à Bâle, joue un rôle pilote dans le développement d'un système LEI. Le CSF se compose de hauts représentants des ministères des Finances, des banques centrales et des autorités de surveillance des principales places financières, des instances normatives internationales – Comité de Bâle



Nigel Jenkinson
Conseil de stabilité
financière



Irina Leonova
Conseil de stabilité
financière

sur le contrôle bancaire, Association internationale des contrôleurs d'assurance, Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) –, ainsi que d'institutions internationales comme le FMI, l'OCDE et la BRI. En tant que groupement international responsable de l'organisation et de la promotion du travail des autorités nationales de surveillance et des instances normatives internationales, le CSF a été chargé de coordonner et d'activer le développement d'un système d'identification valable dans le monde entier pour tous les acteurs du marché. À cette fin, des spécialistes de la réglementation internationale travaillent en étroite collaboration avec leurs homologues du secteur privé².

Objectifs du système LEI

Le but principal du système LEI mondial est l'introduction d'une identification commune et standardisée de toutes les parties prenantes. Pour répondre à la mondialisation des marchés financiers, il faut en effet mettre sur pied un système d'identification uniforme qui soit valable, lui aussi, sur la planète entière. Quand celui-ci sera en place, les opérateurs de Baltimore, de Beijing et de Berne, par exemple, utiliseront le même code pour identifier leurs transactions avec une contrepartie commune. Un tel système permet d'atteindre plusieurs objectifs en matière de stabilité financière: meilleure gestion des risques pour chaque entreprise, meilleure estimation des risques spécifiques aux entreprises et systémiques, liquidations ordonnées, lutte contre les abus du marché et les escroqueries financières, exactitude et meilleure qualité des données financières. Le système réduira les risques opérationnels pour les firmes individuelles en rendant obsolètes les systèmes internes de contrôle de données. De plus, il facilitera les tâches entièrement automatisées, ce qui diminuera sensiblement les risques opérationnels et les coûts d'exploitation.

Le système LEI mondialisé doit être lancé au plus tard en mars 2013. On verra ci-après en quoi l'approche choisie aujourd'hui surmonte les obstacles qui ont causé l'échec des précédentes tentatives visant à introduire un tel système. Un aperçu de l'état actuel du dossier clôturera l'article.

Pourquoi le secteur financier est à la traîne

Compte tenu des multiples avantages d'un identifiant collectif, on peut se demander pourquoi le secteur financier n'en a pas développé un depuis longtemps et pour quelles raisons la tentative actuelle serait

couronnée de succès quand les précédentes ont échoué.

La réponse se trouve dans la théorie économique des biens publics. Le concept a été introduit par Paul Samuelson dans son célèbre ouvrage de 1954, *The Pure Theory of Public Expenditure*. Il y définit les biens publics (ou biens de consommation collective) comme des éléments collectifs, dont l'usage par les individus n'est pas contradictoire.

Deux éléments font souvent obstacle à la création d'un bien public:

- *des problèmes de coordination*, lorsque plusieurs acteurs économiques profitent d'une démarche collective et qu'un autre ne veut pas y participer en raison des frais que cela lui occasionne;
- *des problèmes de réseau*, puisque l'acquisition d'un bien par un individu est d'autant plus avantageuse que celui-ci sert à de très nombreuses autres personnes (l'exemple le plus connu à cet égard étant celui du réseau téléphonique).

Exemple classique d'un bien public

Le système mondial LEI est l'exemple type d'un bien public. Une méthode commune d'identification des entités juridiques apporterait des avantages à tous les acteurs. Or, l'incitation à introduire unilatéralement un tel système est faible pour une entreprise individuelle. La firme A souhaiterait que les autres sociétés utilisent la méthode d'identification qu'elle a développée, ce qui lui éviterait de modifier son système avec tous les frais y afférents. Pareillement, la firme B préférerait que les autres sociétés utilisent sa propre méthode. En l'absence d'une procédure commune et coordonnée, un système d'identification donné peut difficilement faire l'unanimité dans la pratique. Chacun d'entre eux exige, par ailleurs, l'existence d'un réseau efficace. Pour les entreprises A et B, l'avantage d'un système commun dépend de la méthode choisie par les sociétés C, D, etc., car plus les parties utilisant un identifiant commun seront nombreuses, plus le consentement à son égard sera large aux niveaux national et international. Pour les pionniers potentiels, les incitations à introduire un système d'identification commun tel que le LEI sont faibles pendant la phase initiale; il en va de même pour les autres biens en réseau. Certaines branches sont pourtant parvenues à résoudre de manière satisfaisante ces problèmes de coordination et de réseau – songeons à l'exemple classique des codes-barres qui existent depuis 60 ans. À ce jour, le secteur financier n'a pas réussi à surmonter ces obstacles. Il s'est contenté de tableur sur une introduction volontaire et sur des incitations faisant appel au marché.

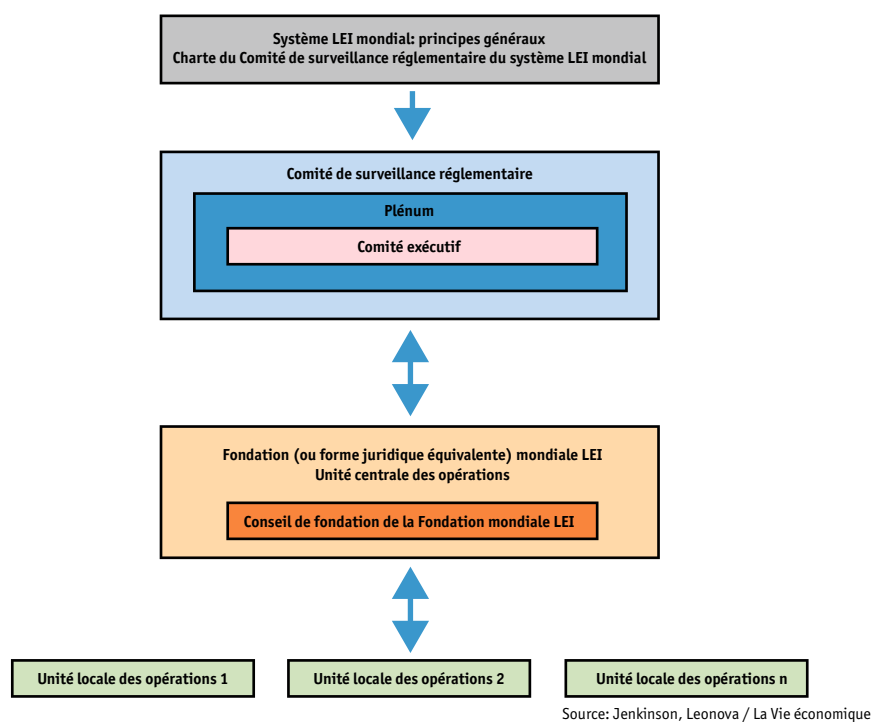
2 Pour faciliter cette collaboration, le CSF a créé le «Private Sector Preparatory Group» (PSPG), composé des représentants de branches, qui proviennent de plus de 25 pays (www.financialstabilityboard.org); 3 août 2012: *FSB announces formation and launch of the LEI Private Sector Preparatory Group*.

3 www.financialstabilityboard.org, 8 juin 2012: *A Global Legal Entity Identifier for Financial Markets*.

4 www.financialstabilityboard.org, 5 novembre 2012: *Charter of the Regulatory Oversight Committee for the Global Legal Entity Identifier (LEI) System*.

Graphique 1

Structure à trois niveaux du système LEI mondial



Intérêt commun des acteurs

Les instances chargées d'assurer la stabilité financière et les utilisateurs de données financières ont un même intérêt: que cette défaillance du marché soit éliminée. En tant que coordinateur des instances mondiales de réglementation, le CSF a donc décidé de lancer l'initiative LEI. Cette dernière a pour but de résoudre le problème de la coordination et de préparer le terrain à un accord portant sur une norme commune ainsi que sur une démarche uniforme pour sa mise en œuvre.

Si la formulation d'un mandat exhaustif de régulation est communément considéré comme un préalable indispensable au lancement et à la reprise d'une norme internationale, il est tout aussi important que le système offre des avantages réels aux utilisateurs et aux fournisseurs de données. C'est ainsi qu'il pourra s'imposer durablement. Il importe de veiller à ce que les normes communes pour le système LEI répondent aux attentes des utilisateurs dans les secteurs tant public que privé. Les instances normatives internationales jouent un rôle clé dans la réalisation de cet objectif. L'Organisation internationale de normalisation (ISO), domiciliée à Genève, a notamment défini pour le code LEI (ISO 17442:2012) les critères qui serviront de norme d'identification de base pour le système LEI mondial.

Structure d'organisation et d'exploitation

Au final, le succès du système LEI dépendra de sa transparence, de son impartialité et de la qualité des données qu'il fournira. Ces conditions sont essentielles pour gagner la confiance de toutes les parties impliquées; la structure organisationnelle de l'ensemble n'en est que plus importante. Pour que le système soit largement accepté dans le monde entier, il doit offrir des incitations qui amènent les participants à fournir des éléments d'identification gratuits, corrects et transparents, dans l'intérêt de tous. Le CSF a développé une structure à trois niveaux pour le système LEI mondial (voir *graphique 1*)³.

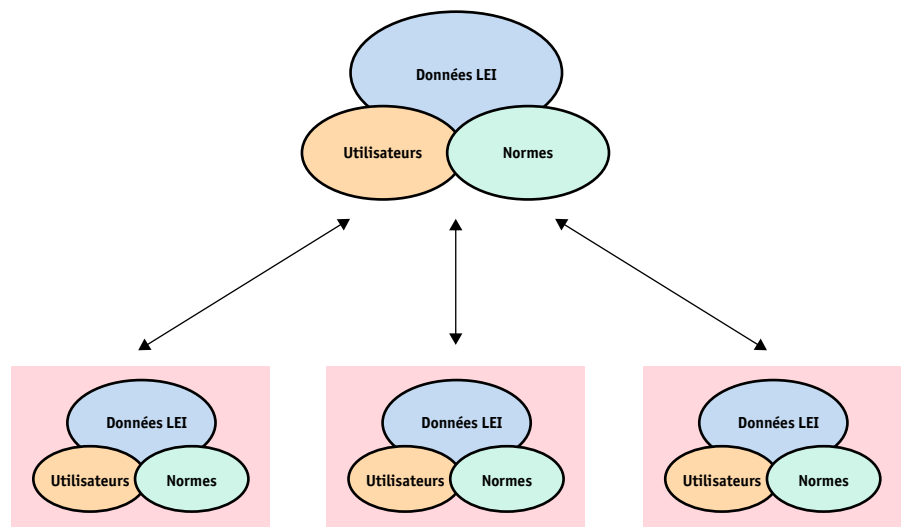
Au premier niveau figurent les instances publiques internationales (banques centrales, ministères des Finances, autorités de surveillance des marchés et des finances, organisations financières internationales). Elles forment ensemble le *Comité de surveillance réglementaire* («*Regulatory Oversight Committee*», ROC). Dans l'intérêt de la collectivité, le ROC doit veiller au respect des principes directeurs du système LEI mondial et surveiller le système proprement dit⁴. Toute instance publique qui remplit les critères d'admission consignés dans la charte peut devenir membre du ROC, qu'elle soit ou non représentée au sein du CSF ou du G20.

L'une des premières décisions incombant au ROC concernera l'emplacement et la forme juridique de la *Fondation mondiale LEI*, appelée à gérer le deuxième niveau du système, soit l'*Unité centrale des opérations* («*Central Operating Unit*», COU). Cette fondation sans but lucratif (ou forme juridique équivalente) sera chargée des fonctions centrales du système fédératif, conformément aux normes supérieures du ROC. Son emplacement et sa forme juridique détermineront la structure de l'organisation dans son ensemble. Le choix afférent doit tenir compte du droit appliqué par le pays qui abritera le siège. On devra examiner notamment à quel point il soutient la structure organisationnelle décrite dans la charte du ROC en vue de garantir la protection de l'intérêt public et s'il permet différents emplacements pour la fondation et ses activités opérationnelles.

L'un des objectifs premiers de la fondation sera de soutenir la gestion d'une base de données centralisée «logique» des identifiants et des données de référence concernées. Tout comme sur Internet, les utilisateurs auront l'impression d'avoir affaire à une base de données mondiale, tel un réseau unique sans cloisonnement, alors qu'en fait, les informations seront sauvegardées dans divers systèmes locaux tout autour du globe.

Graphique 2

Interaction entre les niveaux mondial et local du système LEI



Source: Jenkinson, Leonova / La Vie économique

Ces derniers se situent au troisième niveau, avec les *Unités locales des opérations* («*Local Operating Units*», *LOU*). L'intégration de l'initiative LEI sur une vaste échelle nécessite de recourir à l'infrastructure informatique locale ainsi qu'aux langues, alphabets et systèmes juridiques locaux, l'idée maîtresse étant de valider les données au niveau régional et de mieux assurer ainsi leur exactitude. De cette manière, les entreprises japonaises seront, par exemple, enregistrées au Japon et les données validées en japonais par des spécialistes de l'archipel. Les LOU devront respecter des normes communes établies pour le système mondial. Celui-ci laisse, cependant, une certaine latitude aux instances locales qui pourront décider de surveiller elles-mêmes les LOU ou de faire appel à la fondation (voir *graphique 2*).

conseil de fondation et préparer les processus d'intégration des LOU et des COU. La plateforme ainsi créée permettra le lancement et la reprise du système LEI. Elle jettera les bases nécessaires au développement d'une solide structure mondiale de renseignements financiers.

Encadré 1

Le rôle de la Suisse

La Suisse est membre du CSF et participe, à ce titre, au développement du système LEI mondial. Elle soutient l'objectif de l'initiative: un système mondial d'identification uniforme et efficace pour les acteurs du secteur financier. Notre pays, représenté par le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), aura un statut d'observateur dans le ROC. Des experts du secteur privé suisse ont également contribué au développement du système LEI mondial.

À l'échelle nationale, aucune décision n'a encore été prise quant à l'application du système LEI ou à l'installation d'une LOU. L'identification des établissements financiers actifs dans les opérations sur dérivés débute à la suite des actuelles réformes de l'infrastructure des marchés financiers et du négoce hors bourse de dérivés, annoncées au mois d'août 2012 par le Conseil fédéral^a.

Compte tenu des structures juridiques à la fois solides et flexibles qu'offre la Suisse aux fondations sans but lucratif et organisations analogues, notre pays a été choisi pour accueillir la fondation mondiale.

a www.dff.admin.ch, rubriques «Documentation», «Informations destinées aux médias», 29 août 2012: *Le Conseil fédéral entend améliorer la réglementation sur le négoce hors bourse de dérivés et l'infrastructure des marchés financiers.*

État actuel du dossier LEI

Le projet LEI a atteint une étape clé avec l'approbation de la charte du ROC par le G20. Ce comité agit actuellement comme un organe de direction et de surveillance autonome du système LEI mondial⁵. À l'occasion de sa séance d'ouverture fin janvier dernier à Toronto, le ROC s'est vu confier par le CSF la pleine responsabilité de diriger et de mettre en œuvre l'initiative LEI mondiale. Au 10 janvier, 45 instances du monde entier avaient donné leur aval à la charte. Elles étaient toutes présentes à la séance inaugurale.

Les prochaines étapes concernent le choix de l'emplacement et l'installation de la fondation, qui doit fonctionner d'ici le mois de mars 2013. Parallèlement, il faut prendre les dispositions qui précèdent la nomination du

5 La liste des participants au LEI-ROC (au 28 janvier 2013) peut être consultée sous: www.financialstabilityboard.org/publications/r_130111.pdf.