

III

*(Actes préparatoires)***BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE****du 7 juin 2022****sur l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen (ESAP)****(CON/2022/20)**

(2022/C 307/03)

Introduction et fondement juridique

Le 25 novembre 2021, la Commission européenne a publié un paquet législatif ⁽¹⁾ (ci-après la «proposition») proposant la création d'un point d'accès unique européen (ESAP) fournissant un accès centralisé aux informations publiées, utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité, comme le prévoit le plan d'action pour l'union des marchés des capitaux (UMC) adopté par la Commission en septembre 2020. La Banque centrale européenne (BCE) estime que la proposition relève de son domaine de compétence et a décidé d'exercer son droit de soumettre son avis, comme prévu à l'article 127, paragraphe 4, deuxième phrase, et à l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4 et de l'article 282, paragraphe 5, du traité, étant donné que la proposition contient des dispositions ayant une incidence sur les missions de la BCE relatives à la collecte de statistiques en vertu de l'article 5 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les «statuts du SEBC») et sur la contribution du Système européen de banques centrales (SEBC) à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en matière de stabilité du système financier conformément à l'article 127, paragraphe 5, du traité et à l'article 3.3 des statuts du SEBC.

Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Observations générales

- 1.1 La BCE considère la création de l'ESAP comme une étape importante dans l'achèvement de l'UMC et accueille favorablement l'objectif de la proposition de fournir un accès centralisé, à l'échelle de l'Union, aux informations financières et non financières publiées sur les entités et sur les valeurs mobilières de l'Union, y compris en ce qui concerne la durabilité, de manière non discriminatoire et efficace. Les informations accessibles au moyen de l'ESAP permettront aux investisseurs d'identifier plus facilement les entreprises et les projets recherchés sur une base transfrontière et donneront une plus grande visibilité aux entités qui recherchent un financement, y compris aux petites et moyennes entreprises et aux sociétés présentes sur les marchés nationaux de capitaux plus petits. Si l'ESAP est bien conçu et mis en œuvre, il permettra alors une affectation plus efficace des capitaux dans l'ensemble de l'Union, contribuant ainsi à l'évolution et à l'intégration des marchés des capitaux. Il est nécessaire d'approfondir

⁽¹⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un point d'accès unique européen (ESAP) fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité, COM (2021) 723 final (ci-après la «proposition de règlement ESAP»); proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant certains règlements eu égard à l'établissement et au fonctionnement du point d'accès unique européen, COM (2021) 725 final; et proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant certaines directives eu égard à l'établissement et au fonctionnement du point d'accès unique européen, COM (2021) 724 final.

l'intégration des marchés des capitaux pour plusieurs raisons. En premier lieu, ils mobilisent les ressources nécessaires pour faciliter l'accès des acteurs du marché à la finance verte et au financement de la transition vers une économie numérique. En second lieu, l'intégration des marchés européens des capitaux devrait améliorer la transmission de la politique monétaire unique à l'ensemble de la zone euro. Enfin, les marchés des capitaux plus profonds et bien intégrés permettront d'accroître la résilience du système financier. Les financements et les investissements transfrontière améliorent le partage des risques dans l'ensemble de l'Union et rendent ainsi les économies des États membres plus résilientes face aux chocs. La BCE rappelle donc ⁽²⁾ l'importance d'adopter et de mettre en œuvre rapidement les initiatives dans le cadre du plan d'action 2020 de la Commission relatif à l'union des marchés des capitaux (UMC).

- 1.2 L'ESAP présente également un intérêt pour la BCE car sa mise en place permettrait non seulement d'améliorer l'accès du SEBC aux informations financières et non financières publiées, en accédant gratuitement, immédiatement et directement à ces informations, pour l'accomplissement de ses missions, mais aussi de surmonter certains des principaux obstacles découlant du besoin de disposer d'analyses statistiques et économiques approfondies des informations et des ensembles de données provenant de différents règlements et directives de l'Union. Parmi ces obstacles figurent : i) des informations rarement publiées de manière centralisée, ou complétées par des métadonnées adéquates ; ii) l'absence de normes communes, de formats interoperables et de fonctions techniques permettant de publier et de télécharger des informations présentées dans un format structuré et lisible par machine ; iii) l'utilisation d'identifiants différents pour une même entité dans différents règlements et directives de l'Union ; et iv) l'absence ou la limitation de l'interface utilisateur permettant une recherche et un traitement rapide des données. La résolution de ces problèmes, par la création de l'ESAP et la mise en œuvre de normes techniques d'exécution, facilitera la collecte de données et leur accessibilité à des fins statistiques, et, en dernier lieu, leur utilisation et leur partage (en particulier avec d'autres institutions de l'Union) conformément au cadre juridique applicable. Ceci améliorera également le travail opérationnel et analytique de la BCE et étiera ainsi sa prise de décision.
- 1.3 En outre, la BCE accueille favorablement l'intégration des informations en matière de durabilité aux données financières et non financières ⁽³⁾. Cette intégration et la création d'un tel «guichet unique» contenant toutes les informations essentielles sur une entité, y compris son profil de durabilité, seraient utiles non seulement aux investisseurs, favorisant ainsi la croissance des marchés des capitaux verts et constituant une UMC verte, mais aussi à toutes les parties prenantes privées et publiques intéressées par la publication d'informations financières et en matière de durabilité. Du point de vue de la BCE, l'amélioration de la mise à disposition d'informations comparables en matière de durabilité, découlant notamment de la proposition de directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ⁽⁴⁾, soutiendrait et faciliterait la prise de décisions éclairées et leur mise en œuvre dans le cadre de la politique monétaire, la surveillance prudentielle des établissements de crédit et la contribution à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en matière de stabilité du système financier. En particulier, la concentration des informations en matière de durabilité dans l'ESAP soutiendrait la mise en œuvre du plan d'action de la BCE visant à intégrer les considérations liées au changement climatique dans son cadre de politique monétaire ⁽⁵⁾.

2. Observations particulières

2.1 Identifiant de l'entité juridique

- 2.1.1 La BCE accueille favorablement le fait que, pour garantir que les informations fournies à l'ESAP soient exemptes de toute altération indue, la proposition prévoit que les informations soumises par les entités devraient comporter un cachet électronique qualifié contenant, si celui-ci est disponible, l'identifiant d'entité juridique (LEI) en tant qu'attribut obligatoire dudit certificat qui devrait être mis à la disposition des utilisateurs ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Voir le point 1.4 de l'avis de la Banque centrale européenne du 7 septembre 2021 sur une proposition de directive modifiant les directives 2013/34/UE, 2004/109/CE et 2006/43/CE ainsi que le règlement (UE) n° 537/2014 en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CON/2021/27) (JO C 446 du 3.11.2021, p. 2). Tous les avis de la BCE sont disponibles sur EUR-Lex. Voir le blog de Luis de Guindos, vice-président de la BCE, et de Fabio Panetta et Isabel Schnabel, membres du directoire de la BCE, «Europe needs a fully-fledged capital markets union – now more than ever», disponible en anglais uniquement sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu. Voir aussi le discours de Christine Lagarde, présidente de la BCE, «Towards a green capital markets union for Europe», disponible en anglais uniquement sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ Voir le point 1.4 de l'avis CON/2021/27.

⁽⁴⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2013/34/UE, 2004/109/CE et 2006/43/CE ainsi que le règlement (UE) n° 537/2014 en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, COM (2021) 189 final.

⁽⁵⁾ Voir communiqué de presse de la BCE du 8 juillet 2021, «La Banque centrale européenne présente un plan d'action visant à inscrire les questions liées au changement climatique dans sa stratégie de politique monétaire», disponible sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu

⁽⁶⁾ Voir le considérant 15 de la proposition de règlement ESAP.

- 2.1.2 La BCE accueillerait favorablement l'imposition du LEI dans toute l'Union, en tant qu'attribut obligatoire classé au-dessus de tout autre identifiant générique pour les entités concernées par différentes directives et règlements de l'Union, dans la mesure où cela faciliterait non seulement l'identification de ces entités, mais également l'exactitude, la recherche, l'extraction, l'utilisation et l'interopérabilité des informations fournies à l'ESAP.
- 2.1.3 En l'absence d'un LEI, la BCE recommande d'attirer l'attention des organismes de collecte soumis aux directives et règlements sous-jacents ⁽⁷⁾, sur d'autres moyens permettant de garantir efficacement une identification unique des entités concernées. En particulier, il pourrait s'agir d'une référence à un ensemble d'identifiants nationaux et sectoriels publié et tenu à jour par la BCE ⁽⁸⁾, communément utilisée et donc largement accessible dans les États membres. Parallèlement, cette référence pourrait également encourager les organismes de collecte à intégrer les identifiants disponibles dans le cadre d'autres initiatives de l'Union relatives aux registres du commerce ⁽⁹⁾.
- 2.1.4 En outre, les exigences concernant la validité d'un LEI sont définies par la norme (ISO) 17442 de l'Organisation internationale de normalisation relative aux LEI ⁽¹⁰⁾. Conformément à cette norme, un LEI valide est composé de 20 caractères qui enregistrent un ensemble d'attributs définis, dont les deux derniers consistent en des chiffres de contrôle, calculés sur la base d'un système spécifique. Il n'existe donc pas d'harmonisation du LEI au niveau de l'Union garantissant un moyen uniforme d'identification de toutes les informations susceptibles d'être publiées ou déclarées par une entité donnée.
- 2.1.5 La proposition ne répond pas aux problèmes suscités par l'absence de LEI en tant qu'attribut obligatoire pour les entités de l'ensemble de l'Union et délègue le pouvoir d'élaborer des projets de normes techniques d'exécution précisant le LEI des entités qui ont soumis les informations à l'organisme de collecte approprié. La BCE reconnaît la souplesse que cette délégation peut offrir. Toutefois, la BCE estime que, tant que le LEI ne sera pas mieux défini, la facilité d'utilisation de l'ESAP sera limitée et elle estime utile de préciser dans la proposition que les entités fournissant les informations nécessaires devraient utiliser le code LEI spécifié ⁽¹¹⁾ ou, en l'absence de LEI, d'autres moyens pour garantir une identification unique.

⁽⁷⁾ Voir l'annexe de la proposition de règlement ESAP.

⁽⁸⁾ Voir la documentation de référence publiée par la BCE dans le cadre du système de collecte des données AnaCredit sur les prêts bancaires, disponible en anglais uniquement sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu

⁽⁹⁾ Voir le système d'interconnexion des registres du commerce (BRIS) fondé sur la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés (JO L 169 du 30.6.2017, p. 46) et le règlement d'exécution (UE) 2021/1042 de la Commission du 18 juin 2021 fixant les modalités d'application de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil établissant les spécifications techniques et les procédures nécessaires au système d'interconnexion des registres et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2020/2244 de la Commission (JO L 225 du 25.6.2021, p. 7), ou le cadre européen pour les répertoires statistiques d'entreprises fondés sur le règlement (UE) 2019/2152 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 relatif aux statistiques européennes d'entreprises, abrogeant dix actes juridiques dans le domaine des statistiques d'entreprises (JO L 327 du 17.12.2019, p. 1) et le règlement d'exécution (UE) 2020/1197 de la Commission du 30 juillet 2020 établissant les spécifications techniques et les modalités d'exécution en application du règlement (UE) 2019/2152 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes d'entreprises abrogeant dix actes juridiques dans le domaine des statistiques d'entreprises (JO L 271 du 18.8.2020, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Voir règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) n° 236/2012 (JO L 257 du 28.8.2014, p. 1) ; article 11, paragraphe 7, du règlement d'exécution (UE) 2017/394 de la Commission du 11 novembre 2016 définissant des normes techniques d'exécution concernant les formulaires, modèles et procédures normalisés aux fins de l'agrément, du réexamen et de l'évaluation des dépositaires centraux de titres, aux fins de la coopération entre autorités des États membres d'origine et d'accueil, aux fins de la consultation des autorités intervenant dans l'agrément pour la fourniture de services accessoires de type bancaire, aux fins de l'accès faisant intervenir les dépositaires centraux de titres, et concernant le format des enregistrements à conserver par les dépositaires centraux de titres conformément au règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil (JO L 65 du 10.3.2017, p. 145); et le point 1.10 de l'annexe de la proposition de règlement ESAP. Voir également le règlement (UE) 2017/1131 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur les fonds monétaires (JO L 169 du 30.6.2017, p. 8); l'annexe du règlement d'exécution (UE) 2018/708 de la Commission du 17 avril 2018 définissant des normes techniques d'exécution en ce qui concerne le modèle à utiliser par les gestionnaires de fonds monétaires pour les rapports aux autorités compétentes prévus à l'article 37 du règlement (UE) 2017/1131 du Parlement européen et du Conseil (JO L 119 du 15.5.2018, p. 5); et le point 1.16 de l'annexe de la proposition de règlement ESAP.

⁽¹¹⁾ Voir le sixième paragraphe du point 2.4 de l'avis de la Banque centrale européenne du 24 juin 2014 portant sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la déclaration et à la transparence des opérations de financement sur titres (CON/2014/49) (JO C 336 du 26.9.2014, p. 5) ; le point 2.2 de l'avis de la Banque centrale européenne du 17 mars 2016 sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation (CON/2016/15) (JO C 195 du 2.6.2016, p. 1) ; le point 2.1 de l'avis de la Banque centrale européenne du 12 septembre 2016 sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement UE n° 345/2013 relatif aux fonds de capital-risque européens et le règlement (UE) n° 346/2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens (CON/2016/44) (JO C 394 du 26.10.2016, p. 2); et le point 2.5.3 de l'avis CON/2021/27.

2.2 *Qualité des données*

- 2.2.1 Le cadre relatif à la qualité des données envisagé dans la proposition ⁽¹²⁾ se limite à des validations automatiques effectuées par les organismes de collecte et par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) des informations soumises par les entités dans le but de vérifier i) la conformité du format requis ; ii) la disponibilité et l'exhaustivité des métadonnées requises ; iii) l'apposition d'un cachet électronique qualifié ; et iv) si les informations ne sont pas manifestement inappropriées, abusives ou clairement en dehors du champ d'application concerné. Outre ces validations automatiques, l'exactitude des informations fournies dans l'ESAP n'est soumise à aucun contrôle de qualité de la part des organismes de collecte ou de l'AEMF, ce qui pourrait potentiellement introduire des données inexactes et non fiables dans l'ESAP.
- 2.2.2 En outre, la proposition ne laisse pas apparaître clairement si les cadres relatifs à la qualité des données qui s'appliqueraient aux différentes publications en vertu des actes législatifs visés dans la proposition seraient, par extension, applicables à la transmission desdites données publiées aux organismes de collecte à des fins d'accessibilité par l'ESAP.
- 2.2.3 L'absence de système permettant de réduire au minimum le risque d'inexactitudes pourrait nuire à la fiabilité des informations accessibles au moyen de l'ESAP, ce qui compromettrait la confiance du public dans la plateforme et viendrait contrecarrer l'objectif de l'ESAP qui vise à élargir l'intégration des services financiers et des marchés des capitaux de l'Union en donnant accès à des informations comparables et fiables à l'échelle de l'Union.
- 2.2.4 La BCE reconnaît le caractère dynamique de la proposition et le fait qu'il est envisagé de poursuivre son élaboration au fil du temps, en trouvant un équilibre entre faisabilité et facilité d'utilisation. L'inclusion de la possibilité de l'élaboration future d'un cadre de qualité des données, donnerait à l'ESAP un niveau de fiabilité suffisant pour atteindre l'objectif de constituer une source d'informations comparables et exactes à l'échelle de l'Union. Ainsi, à l'instar de la stratégie suivie pour l'introduction progressive des fonctionnalités de l'ESAP, la mise au point d'un cadre relatif à la qualité des données et d'une gouvernance claire des données, faisant mention aussi de la disponibilité en temps utile, de la protection et de l'intégrité des données, pourrait être envisagé dans la proposition, avec une entrée en vigueur plus tardive. Cette approche permettrait également d'accumuler suffisamment d'informations et d'expérience dans le cadre de l'ESAP afin de concevoir et mettre en œuvre au fil du temps des contrôles de qualité fondés sur des règles. Cet aspect pourrait déjà être pris en considération lors de l'élaboration des projets de normes techniques d'exécution.

2.3 *Cadre de conformité*

- 2.3.1 La BCE accueille favorablement le fait que les entités doivent veiller à l'exactitude des informations qu'elles soumettent aux organismes de collecte ⁽¹³⁾. Toutefois, la proposition n'établit aucune sorte de conséquence juridique dans le cas où les entités ne transmettent pas d'informations correctes. Ainsi, si la disposition indique à juste titre que ni les organismes de collecte ni l'AEMF, en tant qu'organe exploitant l'ESAP, n'assumeraient la responsabilité de l'exactitude des informations intégrées dans l'ESAP, aucune protection explicite n'est prévue pour les utilisateurs de l'ESAP contre toute perte ou préjudice potentiel qui résulterait de l'utilisation par ces utilisateurs d'informations incorrectes ou incomplètes provenant de l'ESAP.
- 2.3.2 En outre, la proposition ne précise pas si les cadres de conformité qui s'appliqueraient aux différentes publications en vertu des actes législatifs auxquels il est fait référence dans la proposition ⁽¹⁴⁾ s'étendraient à la soumission des données publiées aux organismes de collecte aux fins d'accessibilité de ces informations dans l'ESAP.
- 2.3.3 Un cadre clair et explicite établissant les responsabilités auxquelles seraient soumises les entités qui fourniraient des informations aux organismes de collecte garantirait le respect de leur obligation de soumettre des informations correctes. Ceci améliorerait la qualité des données disponibles dans l'ESAP, contribuant ainsi à leur facilité d'utilisation et à leur fiabilité. L'ESAP renforcerait ainsi la confiance des utilisateurs dans ses informations et réaliserait effectivement son objectif de constituer une source unique d'informations comparables et exactes à l'échelle de l'Union.

⁽¹²⁾ Voir l'article 5, paragraphe 1, point b), l'article 5, paragraphe 2 et l'article 10, paragraphe 1 de la proposition de règlement ESAP.

⁽¹³⁾ Voir l'article 5, paragraphe 4, de la proposition de règlement ESAP.

⁽¹⁴⁾ Voir l'annexe de la proposition de règlement ESAP.

2.4 Portée des données

- 2.4.1 La BCE accueille favorablement le fait que l'ESAP cible les informations que les entités sont déjà tenues de publier et qu'il n'introduise pas d'exigences supplémentaires de publication ou de déclaration. En outre, en améliorant l'accès aux informations existantes, l'ESAP facilitera une utilisation accrue des données et maximisera les avantages des efforts déployés par les sociétés en matière d'établissement de rapports. Compte tenu de la portée plus limitée des données accessibles grâce à l'ESAP par rapport aux exigences de publication de l'intégralité des informations prévues par les actes législatifs mentionnés dans la proposition ⁽¹⁵⁾, la BCE recommande l'application d'un système automatisé de diffusion des données requises au titre de l'ESAP. Concernant les déclarations, la publication pourrait se faire sur la base de règles de cartographie prédéfinies, similaires à la proposition de la Commission concernant les moyens de publication des établissements de petite taille et non complexes ⁽¹⁶⁾, mais appliquées à toutes les entités.
- 2.4.2 Alors que l'ESAP commencerait à collecter des informations au fil du temps à la suite de sa création, la proposition n'envisage pas de collecter des données historiques publiées avant sa création. Il serait possible de créer une série chronologique dès la mise en place de l'ESAP pour les ensembles de données financières et liées à la durabilité, collectés et publiés depuis plusieurs années, avant la création de l'ESAP. La BCE encourage l'intégration de ces séries historiques pour les ensembles de données qui sont disponibles et pour lesquels cela est faisable, étant donné l'utilité de ces informations pour les investisseurs et les autorités qui souhaitent analyser les tendances et les évolutions des données financières et des données liées à la durabilité.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 7 juin 2022.

La présidente de la BCE
Christine LAGARDE

⁽¹⁵⁾ Voir l'annexe de la proposition de règlement ESAP.

⁽¹⁶⁾ Point 182 proposé à l'article 1^{er} de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel, risque de marché et le plancher de sortie, COM (2021) 664 final.