

Conglomérats financiers: surveillance complémentaire des entités financières

2010/0232(COD) - 16/08/2010 - Document de base législatif

OBJECTIF: améliorer la surveillance complémentaire d'entités financières appartenant à un conglomérat financier.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : depuis une vingtaine d'années, on assiste au développement de groupes financiers dont le modèle économique est basé sur la fourniture de services et de produits dans différents secteurs des marchés financiers: les «conglomérats financiers». Les conglomérats peuvent comprendre des banques, des entreprises d'assurance, des entreprises d'investissement et, éventuellement, des sociétés de gestion de portefeuille.

La [directive 2002/87/CE](#) (directive « conglomérats financiers») a introduit une surveillance complémentaire consolidée. L'objectif de cette surveillance complémentaire était d'assurer la surveillance des risques de double emploi (*double gearing*: «réutilisation» des fonds propres) et des risques de groupe (risque de contagion, complexité de la gestion, concentration et conflits d'intérêts), qui pouvaient se manifester en cas de combinaison de plusieurs agréments relatifs à différents services financiers.

Alors que les directives relatives aux banques et à l'assurance visent à établir des «matelas» de fonds propres afin de protéger les clients et les preneurs d'assurance, la directive conglomérats financiers, elle, régit la surveillance complémentaire des risques de groupe, qui est nécessaire pour les entités financières ayant des liens mutuels tels qu'ils influent sur le profil de risque de chacune d'elles. La directive conglomérats financiers complète ainsi les directives sectorielles, la [directive 2006/48/CE](#) («fonds propres») et plusieurs directives relatives à l'assurance déjà en vigueur, notamment la [directive 98/78/CE](#) («surveillance complémentaire des entreprises d'assurance»), et ce en attendant la mise en œuvre de la [directive Solvabilité II](#).

Un réexamen de la directive conglomérats financiers a été envisagé quelques années après sa mise en œuvre. En pratique, le réexamen a commencé en 2008; il constitue le fondement de la présente proposition législative. Certaines modifications techniques ont été incluses dans la proposition de la Commission d'octobre 2009 pour une [directive «omnibus»](#) qui a accompagné les règlements établissant les nouvelles autorités européennes de surveillance.

Lors de la crise financière, les risques de groupe se sont manifestés dans l'ensemble du secteur financier, confirmant l'importance de la surveillance complémentaire des interdépendances à l'intérieur des groupes financiers et entre établissements financiers. Des initiatives analogues au réexamen actuel ont été menées aux États-Unis et en Australie, sur la base des principes de l'Instance conjointe, organe des autorités de surveillance du G10.

La Commission prévoit de procéder en deux étapes :

- la présente proposition vise à remédier aux problèmes techniques les plus urgents ressortant de l'analyse du comité mixte des conglomérats financiers (*Joint Committee on Financial Conglomerates* - JCFC). Des conseils ont été demandés et des consultations ont été lancées pour évaluer l'incidence des modifications envisagées.

- d'ici à la fin de l'année 2010, un débat plus fondamental aura lieu dans le contexte du G-20 en ce qui concerne la surveillance complémentaire. Il portera probablement sur la portée de la surveillance et les questions de fonds propres, en particulier.

ANALYSE D'IMPACT : 17 options ont été élaborées, évaluées et comparées en vue de résoudre les différents problèmes identifiés dans l'analyse (voir également [SEC\(2010\)0981](#)). Les options retenues pour chaque domaine portent notamment sur : i) la surveillance complémentaire au niveau de la société holding et la coordination de la surveillance ; ii) l'identification des conglomérats financiers ; iii) les participations.

Les modifications qu'il a été jugé utile d'apporter devraient rendre plus solide le cadre de la surveillance complémentaire, ce qui devrait se traduire par des incitations et des pratiques plus efficaces en matière de gestion des risques. Cela devrait être bénéfique pour la compétitivité internationale des groupes financiers de l'Union européenne. Ces options devraient également contribuer à contenir les risques qui pèsent sur la stabilité financière et les coûts sociaux qu'ils pourraient induire.

BASE JURIDIQUE : article 53, paragraphe 1, du TFUE, base juridique appropriée pour l'harmonisation de règles relatives à des établissements et des conglomérats financiers.

CONTENU : la proposition vise à modifier les directives «surveillance complémentaire des entreprises d'assurance», «conglomérats financiers» et «fonds propres» afin de remédier aux conséquences involontaires et aux omissions techniques de ces directives sectorielles et de garantir que les objectifs de la directive conglomérats financiers seront effectivement atteints.

Les principaux éléments de la proposition sont les suivants :

Surveillance du niveau le plus élevé : afin d'harmoniser les compétences de surveillance au niveau le plus élevé d'un conglomérat, d'éviter les pertes de compétences lorsque la structure d'un groupe change ainsi que la double surveillance au niveau du conglomérat, les modifications proposées prévoient d'inclure les sociétés holding du niveau le plus élevé d'un groupe de banque ou d'assurance lorsqu'elles sont classées en tant que **compagnies financières holding mixtes (CFHM)** de façon que les dispositions et les compétences applicables aux sociétés holding financières ou d'assurance continuent à s'appliquer lorsque la classification du groupe et de sa société holding changent suite à une acquisition dans l'autre secteur.

Afin de garantir que tous les outils de surveillance pourront être appliqués, la proposition insère le terme «compagnie financière holding mixte» dans les dispositions relatives à la surveillance consolidée des directives sectorielles.

Identification des conglomérats financiers : les dispositions régissant l'identification des conglomérats financiers font apparaître trois problèmes : i) la directive ne prescrit pas l'inclusion des «sociétés de gestion de portefeuille» dans les calculs relatifs aux seuils ; ii) les calculs relatifs aux seuils peuvent être basés sur différents paramètres afférents aux actifs et aux exigences de fonds propres ; les dispositions sont ambiguës quant aux bases de ces calculs ; iii) les seuils étant absolus, ils ne sont pas basés sur les risques, et ne permettent pas de tenir compte des risques de groupe attendus.

Afin de remédier à ces défauts, la proposition introduit les modifications suivantes :

- les **sociétés de gestion de portefeuille** sont incluses dans la directive; la proposition inclut les «actifs sous gestion» en tant qu'indicateur supplémentaire et prévoit la possibilité d'adopter des **lignes directrices** quant à l'application des dispositions pertinentes ;
- la proposition prévoit la possibilité d'une **exception pour les groupes de plus petite taille**, ainsi que des lignes directrices quant à l'application de cette exception à de tels groupes ;

- il est proposé de distinguer les conditions applicables aux groupes **au-dessous et au-dessus du seuil de 6 milliards d'EUR** et d'insérer d'éventuelles lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'exclusion pour les grands groupes afin d'assurer des conditions de concurrence égales.

Traitement des participations : lors de la surveillance complémentaire au jour le jour, le manque d'informations permettant d'évaluer de manière appropriée les risques de groupe empêche d'assurer un traitement prudentiel harmonisé des participations.

L'examen de la question des informations relatives aux participations minoritaires n'est pas achevé, mais la proposition fait un premier pas en introduisant une exception lorsque la participation est le seul critère pour l'identification. Dès lors que des dispositions nationales de droit des sociétés sont susceptibles de faire obstacle au respect des exigences, un traitement spécifique en matière de concentration des risques et d'exigences de transactions intragroupe est prévu, des lignes directrices pouvant préciser les modalités de ce traitement. En vertu de la directive conglomérats financiers, de la directive fonds propres et de la directive Solvabilité II, l'harmonisation de l'application des processus de surveillance prudentielle, y compris le traitement des participations, pourra elle aussi faire l'objet de lignes directrices.

Autres questions : la proposition contient également :

- une actualisation des définitions ;
- une modification de la définition de l'autorité compétente concernée et de la coordination de la surveillance : les dispositions en vigueur laissent la porte ouverte à différentes interprétations quant à l'identification des autorités compétentes concernées. Si on retient une interprétation large, le coordinateur du conglomérat financier doit consulter un grand nombre d'ACC, ce qui est susceptible de compromettre l'efficacité et l'efficience de la coordination des travaux que doit mener le «collège» composé du coordinateur et des autorités compétentes concernées ;
- la suppression de la troisième méthode de calcul : la directive conglomérats financiers prévoit trois méthodes pour calculer les fonds propres du conglomérat. Une analyse menée par le JCFC en 2008 a montré que la troisième méthode de calcul se traduit toujours par des résultats très différents de ceux découlant de la méthode n° 1 (consolidation) ou n° 2 (déduction et agrégation). Par conséquent, il y a lieu de supprimer la troisième méthode ;
- l'inclusion des entreprises de réassurance : la directive 2005/68/CE ayant introduit l'agrément et la surveillance des entreprises de réassurance, ces dernières relèvent du champ d'application des entités réglementées pouvant faire partie d'un conglomérat financier. La directive conglomérats financiers doit donc faire référence aux entreprises de réassurance ;
- l'introduction de dispositions concernant des lignes directrices dans certains domaines : afin de permettre la convergence des pratiques prudentielles, la présente proposition prévoit que l'Autorité bancaire européenne et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles pourront publier des lignes directrices, Ces lignes directrices devront tenir compte du caractère complémentaire de la présente directive.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union européenne.