

Surveillance des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier

2001/0095(COD) - 20/12/2012 - Document de suivi

La Commission présente un rapport sur la révision de la directive 2002/87/CE relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier (FICOD).

La première révision de la FICOD est intervenue en novembre 2011 avec l'adoption de la directive 2011/89/UE (FICOD1), à la suite des leçons tirées durant la crise financière de 2007 à 2009. La FICOD1 a :

- modifié les directives sectorielles de manière à permettre aux autorités de surveillance d'exercer une surveillance consolidée des groupes bancaires et des groupes d'assurance au niveau de l'entité mère ultime, même lorsque celle-ci est une compagnie financière holding mixte ;
- modifié les règles d'identification des conglomérats financiers,
- instauré une obligation de transparence concernant les structures juridiques et opérationnelles des groupes ;
- fait entrer les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, de même que les sociétés de gestion de portefeuille, dans le périmètre de la surveillance complémentaire.

Depuis l'adoption de la FICOD1, certaines questions, telles que la nécessité de tenir compte de l'importance systémique de certains groupes complexes ou la création d'instruments de redressement et de résolution allant au-delà de l'exigence de «dispositions testamentaires» prévue dans la FICOD1, ont déjà été résolues, ou le seront, dans d'autres cadres.

La Commission estime que **les questions suivantes méritent d'être prises en considération** dans le cadre d'une future révision de la directive sur les conglomérats financiers :

1) Les critères de définition et d'identification d'un conglomérat financier : les deux seuils prévus à l'article 3 de la FICOD pour identifier les conglomérats financiers qui devraient être soumis à la surveillance complémentaire des risques de groupe sont fondés sur les principes d'importance relative et de proportionnalité. Le premier seuil restreint l'application de la surveillance complémentaire aux conglomérats qui exercent des activités dans le secteur financier, et le second aux groupes de très grande taille.

Le rapport note que l'application combinée de ces deux seuils et l'usage fait par les autorités de surveillance de la possibilité de dérogation ont conduit à **une situation dans laquelle de très grands groupes bancaires qui sont également des acteurs importants sur le marché européen de l'assurance échappent à la surveillance complémentaire.**

En outre, le libellé de la disposition relative à l'identification des conglomérats financiers laisse une marge à la coexistence de manières différentes de déterminer l'importance des activités transfrontières. Ce libellé pourrait être amélioré de manière à garantir une application cohérente entre secteurs et d'un pays à l'autre.

Pour garantir la sécurité juridique, **il importe de disposer de seuils aisément compréhensibles et applicables**. La question reste de savoir si les seuils et la dérogation actuellement prévus devraient être modifiés ou complétés de manière à permettre l'exercice d'une surveillance proportionnée, fondée sur le risque.

2) L'identification de l'entité mère assumant la responsabilité ultime du respect des exigences de groupe et le renforcement du contrôle du respect des règles en vigueur dans le cas de cette entité particulière : l'identification de l'entité mère responsable favoriserait l'application effective des exigences en vigueur concernant l'adéquation des fonds propres, les concentrations de risques, les transactions intragroupe et la gouvernance interne.

Étant donné la complexité inhérente aux conglomérats financiers, leur **gouvernance d'entreprise** devrait tenir dûment compte des intérêts combinés des parties prenantes reconnues de l'entité mère ultime et des autres entités du groupe et trouver un juste équilibre entre ces différents intérêts. Le système de gouvernance devrait garantir, d'une part, la réalisation de cet équilibre par une stratégie commune et, d'autre part, le respect des règles applicables par les entités réglementées, à la fois au niveau individuel et au niveau du groupe.

Tirant les leçons de la crise, la CRD III et [la proposition de CRD IV](#) prévoient, tout comme Solvabilité II, un nouveau renforcement de la gouvernance d'entreprise et de la politique en matière de rémunérations. L'exigence de «dispositions testamentaires» introduite par la FICOD1 devrait aussi être renforcée par le [nouveau cadre de redressement et de résolution bancaires](#).

Toutefois, ces différents cadres **ne couvrent pas encore la question de la responsabilité engageable de l'entité juridique à la tête du groupe** ou de l'obligation qui pourrait lui être imposée de garantir une structure de groupe saine et le traitement des conflits d'intérêts et d'être préparée à toute mesure de résolution. Le cadre de redressement et de résolution bancaires exigerait néanmoins l'élaboration de plans de résolution de groupe couvrant la compagnie holding et le groupe bancaire dans son ensemble.

En conclusion, le rapport note qu'en matière de réglementation et de surveillance, l'environnement des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement **est en évolution**. Toute la réglementation prudentielle sectorielle a été abondamment modifiée à plusieurs reprises au cours des dernières années, et des modifications encore plus importantes sont en instance devant les législateurs. La proposition d'Union bancaire prévoit également de modifier sensiblement le cadre de la surveillance.

Par conséquent, et compte tenu de la position du Comité européen des conglomérats financiers, de la communauté des autorités de surveillance et des professionnels concernés, **la Commission juge préférable de ne pas proposer de modifications législatives de la FICOD en 2013**. Elle surveillera néanmoins la situation afin de déterminer le moment opportun d'une révision.