

Conglomérats financiers: surveillance complémentaire des entités financières

2010/0232(COD) - 16/08/2010 - Document annexé à la procédure

Le présent document de travail accompagne la proposition de directive modifiant les directives 98/78/CE, 2002/87/CE et 2006/48/CE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers.

La [directive 2002/87/CE](#) (directive «conglomérats financiers») a été adoptée en vue de soumettre les entités réglementées appartenant à un conglomérat financier à une surveillance complémentaire, qui porte essentiellement sur les risques potentiels de «double emploi» (*double gearing*: réutilisation des fonds propres) et les risques de groupe: risques de contagion, complexité de gestion, concentration de risques et conflits d'intérêts.

Depuis 2002, les marchés ont évolué de telle façon qu'il est parfois difficile de distinguer l'activité bancaire de l'activité d'assurance et que les groupes les plus grands exercent leurs activités dans de nombreux pays. Fin 2009, 69 groupes de l'Union européenne et 6 groupes de pays tiers entraient dans le champ d'application de la directive conglomérats financiers.

Le cadre réglementaire est constitué par l'accord de Bâle de 1988, révisé en 2004 et mis en œuvre dans l'Union européenne par [la directive «fonds propres»](#) (CRD) en 2006, et par un ensemble complet de règles pour les entreprises d'assurance introduit au moyen de la [directive Solvabilité II](#). Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent aux conglomérats que si les entités réglementées qui les composent sont actives dans le même secteur, banque ou assurance. Le cadre établi par la directive conglomérats financiers en matière de surveillance complémentaire, qui vise à remédier au surcroît de complexité et de risques résultant de la combinaison d'agréments, n'a jamais fait l'objet d'un réexamen.

Bien qu'elle vise aussi à simplifier la surveillance des petits conglomérats, la révision proposée a pour objectif spécifique la surveillance des plus grands groupes financiers d'Europe (une trentaine). À la fin de l'année 2009, la valeur de leurs actifs dépassait 25.000 milliards d'EUR au total, ce qui représente une part substantielle du marché bancaire (environ 42.000 milliards d'EUR d'actifs) et du marché de l'assurance (environ 10.000 milliards d'EUR d'actifs) de l'Union européenne.

L'objectif global de la présente initiative est de **renforcer l'efficacité de la surveillance complémentaire des grands groupes complexes de l'UE au titre de la directive conglomérats financiers**, sans pour autant compromettre leur compétitivité.

Problèmes identifiés : au total, **17 options politiques** différentes ont été élaborées, évaluées du point de vue de leur impact et comparées en vue de résoudre les différents problèmes identifiés dans l'analyse :

1) Surveillance complémentaire au niveau de la société holding et coordination de la surveillance : la surveillance au niveau de la société holding est régie par les dispositions combinées des directives conglomérats financiers, fonds propres et surveillance complémentaire des entreprises d'assurance. Ces directives se réfèrent respectivement aux compagnies financières holding mixtes (CFHM), aux compagnies financières holding (CFH) et aux sociétés holding d'assurance (SHA). Les outils prudentiels pouvant être appliqués au niveau le plus élevé changent lorsque l'entité située à ce niveau, de compagnie financière holding ou de société holding d'assurance, devient compagnie financière holding mixte.

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 les chevauchements au niveau du conglomérat, les modifications proposées visent à **mettre fin à l'exclusion des sociétés holding du niveau le plus élevé d'un groupe de banque ou d'assurance lorsqu'elles sont classées en tant que CFHM** de façon à ce 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.

2) Coordination prudentielle : la directive conglomérats financiers comprend des dispositions en matière de coordination des différentes autorités de surveillance d'un groupe. Elle définit ce qu'est une autorité compétente concernée (ACC) et prévoit que le coordinateur (l'autorité de surveillance du niveau le plus élevé) consulte ces autorités sur certaines questions de la surveillance. Toutefois, les dispositions en vigueur laissent la porte ouverte à différentes interprétations quant à ce qui constitue une ACC.

Afin de faciliter la coordination des autorités de surveillance les plus concernées, il est proposé de **restreindre la définition de l'ACC** afin qu'elle ne couvre que les autorités de surveillance de l'entité mère ultime dans un secteur donné et toute autre autorité compétente dont les autorités de surveillance de l'entité mère ultime estiment qu'elle est concernée.

3) Identification des conglomérats financier : 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.

En ce qui concerne le problème relatif à l'extension de la surveillance complémentaire des **sociétés de gestion de portefeuille**, il sera proposé de rendre permanente l'inclusion de ces sociétés dans la surveillance complémentaire, les dispositions correspondantes étant complétées par des lignes directrices sur les critères d'inclusion.

Pour remédier à l'ambiguïté quant aux paramètres et à l'absence d'une identification basée sur les risques des conglomérats, il sera proposé de fournir des normes techniques sur l'application aux grands groupes du «**critère d'exclusion**» prévu par l'article 3, paragraphe 3, de la directive conglomérats financiers, et de prévoir la possibilité d'exclure de la surveillance complémentaire les groupes dont le secteur le moins important détient **moins de 6 milliards d'EUR d'actifs en valeur absolue**.

4) Participations : des normes techniques couvrant le traitement des participations dans différentes situations permettront de pallier le problème du traitement au jour le jour des participations dans le cadre de la surveillance complémentaire, qui est aggravé par le fait que le droit des sociétés interdit, dans certains cas, à un propriétaire minoritaire d'accéder à des informations auxquelles les autres actionnaires n'ont pas accès.

Incidence des options retenues : selon la Commission, les modifications proposées devraient rendre plus solide le cadre de la surveillance complémentaire. Les incidences attendues des options retenues pour chaque problème identifié sont les suivantes :

- **certains groupes financiers de l'UE de taille limitée** pourront être exclus de la surveillance complémentaire et réduiront par conséquent leurs coûts de mise en conformité. **Les coûts de mise en conformité pour plusieurs grands conglomérats dirigés par des banques**, qui disposent de plusieurs centaines d'agréments et qui sont présents dans les deux secteurs, devraient en revanche augmenter car plusieurs de ces groupes devraient entrer dans le champ d'application de la

surveillance supplémentaire. Ces coûts seraient également plus élevés pour les **groupes financiers incluant des sociétés de gestion de portefeuille** et qui seront identifiés en tant que conglomérats suite aux changements proposés ;

- les coûts de mise en conformité des groupes financiers qui seraient **soumis pour la première fois à la surveillance complémentaire** seraient négligeables en valeur relative compte tenu de leur taille globale. Ces coûts devraient être compensés par les bénéfices de pratiques plus efficaces de gestion des risques. En outre, l'identification en tant que conglomérat devrait accroître la visibilité sur les marchés et la confiance de ces derniers. Ces avantages devraient renforcer la compétitivité internationale des grands groupes de l'UE ;
- les changements de la **procédure d'identification** des conglomérats permettront de mieux délimiter la couverture de la surveillance complémentaire et partant, de renforcer l'efficacité du contrôle des autorités de surveillance sur les risques auxquels les groupes financiers sont exposés ;
- la clarification des dispositions régissant **l'inclusion des sociétés de gestion de portefeuille** aux fins de l'identification et de la surveillance complémentaire devrait assurer des conditions de concurrence plus égales dans ce domaine ;
- en ce qui concerne **les clients** des groupes financiers concernés, l'incidence sur les coûts devrait être négligeable étant donné que l'effet net de la proposition sur ces groupes sera globalement minime.

Il est prévu que les modifications proposées entrent en vigueur en **2011**. Les modifications proposées devraient être suivies d'un réexamen plus approfondi de la directive conglomérats financiers, lequel pourrait porter sur la qualité des fonds propres et la prise en considération des entités non réglementées.