



Procedure file

Informations de base	
COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision) Directive	2010/0232(COD) Procédure terminée
Conglomerats financiers: surveillance complémentaire des entités financières Modification Directive 98/78/EC 1995/0245(COD) Modification Directive 2002/87/EC 2001/0095(COD) Modification Directive 2006/48/EC 2004/0155(COD) Modification Directive 2009/138/EC 2007/0143(COD) Sujet 2.50.04 Banques et crédit 2.50.05 Assurances, fonds de retraite 2.50.08 Services financiers, information financière et contrôle des comptes 2.50.10 Surveillance financière	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	ECON Affaires économiques et monétaires	PPE STOLOJAN Theodor Dumitru	06/09/2010
Parlement européen	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	JURI Affaires juridiques	PPE BODU Sebastian Valentin	27/10/2010
Conseil de l'Union européenne	Formation du Conseil	Réunion	Date
	Affaires économiques et financières ECOFIN	3122	08/11/2011
Conseil de l'Union européenne	Affaires économiques et financières ECOFIN	3045	17/11/2010
	DG de la Commission	Commissaire	
Commission européenne	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	BARNIER Michel	

Evénements clés			
16/08/2010	Publication de la proposition législative	COM(2010)0433	Résumé
07/09/2010	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1ère lecture		
17/11/2010	Débat au Conseil	3045	Résumé

22/03/2011	Vote en commission, 1ère lecture		Résumé
28/03/2011	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture	A7-0097/2011	
04/07/2011	Débat en plénière		
05/07/2011	Résultat du vote au parlement		
05/07/2011	Décision du Parlement, 1ère lecture	T7-0311/2011	Résumé
08/11/2011	Adoption de l'acte par le Conseil après la 1ère lecture du Parlement		
16/11/2011	Signature de l'acte final		
16/11/2011	Fin de la procédure au Parlement		
08/12/2011	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de procédure	2010/0232(COD)
Type de procédure	COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision)
Sous-type de procédure	Législation
Instrument législatif	Directive
	Modification Directive 98/78/EC 1995/0245(COD) Modification Directive 2002/87/EC 2001/0095(COD) Modification Directive 2006/48/EC 2004/0155(COD) Modification Directive 2009/138/EC 2007/0143(COD)
Base juridique	Traité sur le fonctionnement de l'UE TFEU 053-p1
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 165
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	ECON/7/03565

Portail de documentation

Document de base législatif		COM(2010)0433	16/08/2010	EC	Résumé
Document annexé à la procédure		SEC(2010)0979	16/08/2010	EC	
Document annexé à la procédure		SEC(2010)0981	16/08/2010	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE454.380	06/12/2010	EP	
Banque centrale européenne: avis, orientation, rapport		CON/2011/0006 JO C 062 26.02.2011, p. 0001	28/01/2011	ECB	Résumé
Amendements déposés en commission		PE456.987	03/02/2011	EP	
Avis de la commission	JURI	PE454.715	01/03/2011	EP	
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique		A7-0097/2011	28/03/2011	EP	
Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique		T7-0311/2011	05/07/2011	EP	Résumé

Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2011)8072/2	08/09/2011	EC	
Projet d'acte final		00039/2011/LEX	16/11/2011	CSL	

Informations complémentaires

Parlements nationaux	IPEX
Commission européenne	EUR-Lex

Acte final

[Directive 2011/89](#)
[JO L 326 08.12.2011, p. 0113](#) Résumé

Acte législatif final contenant des dispositions relatives aux actes délégués

Conglomerats financiers: surveillance complémentaire des entités financières

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.

Conglomerats financiers: surveillance complémentaire des entités financières

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 congruents financiers, lequel pourrait porter sur la qualité des fonds propres et la prise en considération des entités non réglementées.

Conglomerats financiers: surveillance complémentaire des entités financières

Le Conseil a marqué son accord sur une orientation générale concernant un projet de directive visant à adapter la surveillance des entités financières des congruents au nouveau cadre de l'UE pour la surveillance des marchés financiers, dans l'attente de l'avis de la Banque centrale européenne et de la position du Parlement européen.

Conglomerats financiers: surveillance complémentaire des entités financières

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 98/78/CE, 2002/87/CE et 2006/48/CE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des congruents financiers.

Le 30 septembre 2010, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne relative à la proposition susmentionnée.

La BCE est favorable à l'objectif principal de la directive proposée, qui consiste à assurer que la surveillance complémentaire des congruents financiers ait une portée appropriée, en comblant les lacunes qui sont apparues entre le régime de surveillance complémentaire de l'Union et les directives sectorielles relatives aux services des banques et des assurances.

La BCE formule les observations spécifiques suivantes :

Traitement des compagnies financières holding mixtes : la BCE est favorable à l'introduction des références à une « compagnie financière holding mixte » dans les dispositions des directives sectorielles définissant la portée de la surveillance bancaire sur base consolidée et de la surveillance consolidée des groupes d'assurance. Cela permettra d'appliquer la surveillance consolidée, en plus de la surveillance complémentaire, à une compagnie financière holding ou à une société holding d'assurance qui devient une compagnie financière holding mixte par suite du développement de ses activités à un autre secteur.

Il convient également de développer des pratiques prudentielles efficaces qui, d'une part, permettront d'inclure tous les risques pertinents dans la surveillance et, d'autre part, élimineront d'éventuels chevauchements dans la surveillance et préserveront l'égalité des conditions de concurrence. La BCE recommande de donner aux Autorités européennes de surveillance (AES) le pouvoir d'adopter, par l'intermédiaire du comité mixte, des lignes directrices communes à cet égard.

Traitement des sociétés de gestion de portefeuille : la BCE est favorable à l'inclusion explicite des sociétés de gestion de portefeuille dans les calculs relatifs aux seuils pour l'identification des congruents financiers. Elle recommande de classer les sociétés de gestion de portefeuille dans le secteur du congruents financier avec lequel elles ont les liens les plus étroits, ce critère devant être précisé dans les lignes directrices prudentielles.

En outre, la BCE recommande, par suite de l'inclusion explicite des sociétés de gestion de portefeuille dans le régime de surveillance complémentaire, de permettre à l'Autorité européenne des marchés financiers d'intervenir aux côtés des autres AES dans l'élaboration des lignes directrices favorisant la convergence des pratiques prudentielles concernant la surveillance complémentaire. À cet égard, la formulation doit être similaire à celle figurant dans la directive 2010/78/UE, c'est-à-dire « les AES concernées, par l'intermédiaire du comité mixte ».

Formats de notification : la BCE recommande d'appliquer des formats, des fréquences et des dates de notification harmonisés, sur la base des normes techniques d'exécution élaborées par les AES concernées, par l'intermédiaire du comité mixte, pour la notification des exigences en matière d'adéquation des fonds propres calculées pour les entités pertinentes d'un congruents financier. Cette harmonisation devrait être effectuée en suivant le modèle qui est déjà en place dans le secteur bancaire, en vertu d'une modification apportée en 2009 à la directive bancaire.

Conglomerats financiers: surveillance complémentaire des entités financières

La commission des affaires économiques et monétaires a adopté le rapport de Theodor Dumitru STOLOJAN (PPE, RO) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 98/78/CE, 2002/87/CE et 2006/48/CE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des congruents financiers.

La commission parlementaire recommande que la position du Parlement européen adoptée en première lecture suivant la procédure législative ordinaire modifie la proposition de la Commission. Les principaux amendements sont les suivants :

Identification des congruents financiers : les congruents financiers doivent être identifiés dans l'ensemble de l'Union en fonction de leur degré d'exposition aux risques de groupe, sur la base de lignes directrices communes issues de la coopération, au sein du comité mixte des autorités européennes de surveillance (comité mixte), et émises par l'Autorité bancaire européenne ([ABE](#)), par l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles ([AEAPP](#)) et par l'autorité européenne des marchés financiers ([AEMF](#)).

Comité mixte : les autorités compétentes devront coordonner la surveillance complémentaire des congruents internationaux entre celles d'entre elles qui sont considérées comme les plus concernées par la surveillance complémentaire d'un congruents par l'intermédiaire du comité mixte.

Afin d'assurer une bonne surveillance réglementaire, la structure juridique et opérationnelle des conglomérats financiers exerçant des activités transfrontalières, y compris toutes les entités juridiques du conglomérat financier, les banques, les assurances etc., doit être surveillée par l'ABE, par l'AEAPP et par le comité mixte, selon le cas. L'information doit être mise à la disposition des autorités compétentes concernées, de la Commission et du Comité européen du risque systémique ([CERS](#)) et, le cas échéant, être publiée.

Définition et inclusion des compagnies financières holding mixtes dans la surveillance complémentaire : les députés souhaitent assurer la cohérence entre les objectifs de la directive 2002/87/CE et de la directive 98/78/CE. Ils proposent donc de modifier la directive 98/78/CE pour y introduire une définition des compagnies financières holding mixtes et élargir son champ d'application à ce type d'entreprise.

Les députés proposent également l'inclusion des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs dans le champ d'application de la directive.

Amélioration de la transparence des activités de surveillance des conglomérats financiers : le nom de chaque entité réglementée qui fait partie d'un conglomérat financier doit être inscrit sur une liste, que le comité mixte publie sur son site internet et tient à jour.

Le comité mixte devra établir et actualiser régulièrement une base de données comportant des détails sur la structure juridique et opérationnelle de tous les conglomérats financiers, y compris toutes les entités juridiques établies par le conglomérat financier, base de données qui doit être mise à la disposition des autorités compétentes concernées et du Comité européen du risque systémique, et publiée sur le site internet du comité mixte.

Orientations communes : une nouvelle disposition prévoit que les AES établissent, par l'intermédiaire du comité mixte, des orientations communes concernant les modalités d'élaboration des évaluations des conglomérats, basées sur les risques, par l'autorité compétente. Ces orientations communes doivent veiller en particulier à ce que ces évaluations basées sur les risques incluent des instruments appropriés afin : i) d'évaluer les risques de groupe auxquels sont confrontés les conglomérats (taux d'effet de levier et de solvabilité inclus) et ii) de garantir la divulgation totale des risques encourus par les conglomérats, qu'ils soient ou non inscrits au bilan.

Simulations de crise : les députés proposent l'introduction de tests de résistance au niveau de chaque conglomérat financier.

Dans le contexte des simulations de crise initiées dans l'Union par les AES, le comité mixte élaborera des paramètres spécifiques pour tester la résistance des conglomérats financiers. Les simulations de crise doivent notamment prendre en compte les risques de liquidité et de solvabilité des conglomérats et couvrir non seulement les actifs disponibles à la vente (AFS) mais également les actifs conservés jusqu'à la date d'échéance.

Réexamen : les députés estiment que la Commission doit développer davantage un système cohérent et probant de surveillance des conglomérats financiers. Ils suggèrent que la directive 2002/87/CE soit révisée dans son intégralité au plus tard le 31 décembre 2011. Le prochain réexamen complet de la directive 2002/87/CE devra couvrir les entités non réglementées, en particulier les entités à objet particulier, et devra réduire les exemptions dont peuvent bénéficier les autorités de surveillance lorsqu'elles déterminent ce qu'est un conglomérat financier.

Le réexamen doit également inclure l'impact sur la stabilité financière de conglomérats financiers pertinents d'un point de vue systémique et fournir les incitations adéquates, certains d'entre eux pouvant être considérés comme étant « trop gros pour échouer » ou « trop gros pour surveiller ».

Actes délégués : la Commission doit être habilitée à adopter, au moyen d'actes délégués, des mesures concernant les adaptations techniques à apporter à la directive. Les amendements fixent les conditions auxquelles est soumise la délégation de pouvoir accordée à la Commission.

Mise en œuvre : les députés estiment que la date du 1^{er} juillet 2011 représente un délai trop court pour une mise en œuvre de la directive au niveau national, compte tenu de la durée du processus de transposition. Selon eux, les dispositions devraient s'appliquer à partir du 31 octobre 2011.

Conglomérats financiers: surveillance complémentaire des entités financières

Le Parlement européen a adopté par 642 voix pour, 18 voix contre et 9 abstentions, une résolution législative sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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.

Le Parlement a arrêté sa position en première lecture suivant la procédure législative ordinaire. Les amendements adoptés en plénière sont le résultat d'un compromis négocié entre le Parlement européen et le Conseil. Ils modifient la proposition de la Commission comme suit :

Surveillance complémentaire adaptée des entités d'assurance et des groupes bancaires : la cohérence doit être assurée entre les objectifs de la directive 2002/87/CE, d'une part, et les directives 73/239/CEE (accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice) ; 92/49/CEE (troisième directive «assurance non vie») ; 92/96/CEE (troisième directive «assurance vie») ; 98/78/CE (surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance) ; 2002/83/CE (assurance directe sur la vie) ; 2004/39/CE (marchés d'instruments financiers) ; 2005/68/CE (réassurance) ; 2006/48/CE (accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice) ; 2006/49/CE (adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit - refonte) ; 2009/65/CE (organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)) ; 2009/138/CE (activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) - refonte) et 2011/61/UE (gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs), afin de permettre la surveillance complémentaire adaptée des entités d'assurance et des groupes bancaires, y compris lorsqu'ils font partie d'une structure financière holding mixte.

Identification des conglomérats financiers : les conglomérats financiers doivent être identifiés dans l'ensemble de l'Union en fonction de leur degré d'exposition aux risques de groupe, sur la base de lignes directrices communes émises par l'Autorité bancaire européenne ([ABE](#)), par l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles ([AEAPP](#)) et par l'autorité européenne des marchés financiers ([AEMF](#)), par l'intermédiaire du comité mixte des autorités européennes de surveillance.

Surveillance réglementaire : afin d'assurer une surveillance réglementaire adéquate, la structure juridique et opérationnelle des conglomérats financiers, y compris toutes les entités réglementées, les filiales non réglementées et les agences des banques, les entreprises d'assurance et les conglomérats financiers exerçant des activités transfrontalières, doit également être surveillée par les Autorités européennes de

surveillance (AES) et le comité mixte, selon le cas, et l'information doit être mise à la disposition des autorités compétentes concernées.

Pour assurer une surveillance complémentaire efficace des entités réglementées dans un conglomérat financier, en particulier lorsque le siège social d'une de ses filiales se trouve dans un pays tiers, les entreprises auxquelles s'applique la directive devront couvrir toutes leurs entreprises, en particulier un établissement de crédit dont le siège statutaire est établi dans un pays tiers et qui nécessiterait un agrément conformément à la présente directive s'il était établi dans l'Union.

Les collèges des autorités compétentes concernées de conglomérats financiers doivent agir conformément au caractère complémentaire de la directive, et à ce titre, éviter de faire double emploi, pour plutôt apporter une valeur ajoutée aux collèges existants des sous-groupes « banque » et « assurance » de ces conglomérats, sans s'y substituer ni les remplacer. Un collège devrait être constitué pour un conglomérat financier uniquement lorsqu'aucun collège du secteur bancaire ou du secteur des assurances n'a été mis en place.

Compagnies financières holding mixtes : en vue d'assurer la cohérence entre les objectifs de la directive 2002/87/CE et de la directive 98/78/CE, le texte amendé modifie la directive 98/78/CE pour y introduire une définition des compagnies financières holding mixtes et élargir son champ d'application à ce type d'entreprise.

Le nouveau texte prévoit également l'inclusion des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs dans le champ d'application de la directive.

Transparence des activités de surveillance des conglomérats financiers : le comité mixte devra publier sur son site Internet et tenir à jour la liste des conglomérats financiers définis conformément à la directive. Ces informations doivent être disponibles via un lien hypertexte sur le site Internet de chacune des AES. Le nom de chaque entité réglementée qui fait partie d'un conglomérat financier doit être inscrit sur une liste, que le comité mixte devra publier sur son site Internet et tenir à jour.

Simulation de crise : selon le texte amendé, les États membres peuvent exiger que le coordinateur soumette régulièrement les conglomérats financiers à des simulations de crise appropriées. Les autorités compétentes concernées doivent coopérer pleinement avec le coordinateur.

Aux fins des simulations de crise réalisées à l'échelle de l'Union, les AES peuvent élaborer, par l'intermédiaire du comité mixte, en collaboration avec le CERS, des paramètres complémentaires qui tiennent compte des risques spécifiques associés aux conglomérats financiers. Les résultats de la simulation de crise doivent être communiqués au comité mixte.

Orientations communes : une nouvelle disposition prévoit que les AES élaborent, par l'intermédiaire du comité mixte, des orientations communes sur la manière dont l'autorité compétente doit mener les évaluations basées sur les risques des conglomérats. Ces orientations doivent assurer en particulier que les évaluations basées sur les risques incluent des instruments appropriés afin d'évaluer les risques de groupe auxquels sont confrontés les conglomérats.

Les AES doivent également émettre, par l'intermédiaire du comité mixte, des lignes directrices communes destinées à mettre en place des pratiques prudentielles permettant la surveillance complémentaire des compagnies financières holding mixtes, de façon à compléter le contrôle de groupe au titre de la directive 98/78/CE et de la directive 2009/138/CE ou, selon les cas, la surveillance consolidée conformément à la directive 2006/48/CE. Ces lignes directrices doivent permettre l'intégration de tous les risques pertinents dans l'activité de surveillance, tout en supprimant les éventuels chevauchements prudeniels et de surveillance.

Convergence des évaluations d'équivalence : pour éviter les chevauchements entre les dispositions et garantir l'efficacité de la surveillance du niveau le plus élevé, les contrôleurs pourront appliquer une disposition déterminée une seule fois, tout en se conformant à la disposition équivalente figurant dans toutes les directives applicables. Les AES devront, par l'intermédiaire du comité mixte, élaborer des lignes directrices visant à faire converger les évaluations d'équivalence et s'attacher à mettre au point des normes techniques contraignantes.

Actes délégués : la Commission doit être habilitée à adopter, au moyen d'actes délégués, des mesures concernant les adaptations techniques à apporter à la directive. Les amendements fixent les conditions auxquelles est soumise la délégation de pouvoir accordée à la Commission.

Clause de révision : la Commission devra procéder à la révision complète de la directive 2002/87/CE, y compris les actes délégués et d'exécution qui ont été adoptés au titre de la directive. À la suite de cette révision et avant le 31 décembre 2012, la Commission devra transmettre un rapport portant, en particulier, sur le champ d'application de la directive et sur l'application de la directive aux entités non réglementées, notamment les entités à objet particulier.

Le rapport portera également sur les critères d'identification des conglomérats financiers détenus par des groupements non financiers plus larges, dont l'ensemble des activités du secteur bancaire, du secteur des assurances et du secteur des services d'investissement est pertinent sur le marché intérieur des services financiers.

Dans le même contexte, le rapport devra couvrir les conglomérats financiers pertinents d'un point de vue systémique dont la taille, l'interconnexion ou la complexité les rendent particulièrement vulnérables, et qu'il y a lieu d'identifier par analogie avec les normes évolutives du Conseil de stabilité financière et du comité de Bâle sur le contrôle bancaire. De plus, le rapport examinera la possibilité d'introduire des simulations de crise obligatoires. Ce rapport sera au besoin accompagné de propositions législatives appropriées.

Mise en œuvre : la directive modificative devra être transposée dans les législations nationales soit 18 mois après sa date d'entrée en vigueur, soit à compter du 1^{er} janvier 2013 (date de la mise en application de la directive Solvabilité II) ou au plus tard le 22 juillet 2013, selon les dispositions.

Conglomérats financiers: surveillance complémentaire des entités financières

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

ACTE LÉGISLATIF : Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE et 2009/138/CE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers.

CONTENU : à la suite d'un accord avec le Parlement européen en première lecture, le Conseil a adopté une directive modifiant la directive sur les conglomérats financiers en vue de combler des lacunes et de garantir une surveillance complémentaire appropriée des entités financières des conglomérats financiers. La nouvelle directive adapte en outre la surveillance des conglomérats financiers à la nouvelle structure de surveillance de l'UE.

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 octroie aux autorités compétentes du secteur financier des pouvoirs et instruments complémentaires leur permettant d'exercer une surveillance sur les groupes composés de nombreuses entités réglementées actives dans différents secteurs des marchés financiers. Ces groupes (ou conglomérats financiers) sont exposés à des risques de groupe qui englobent : i) les risques de contagion, ii) les risques se propageant d'un bout à l'autre du groupe, iii) la concentration des risques, iv) la complexité de gérer un grand nombre d'entités juridiques différentes, vi) les conflits d'intérêts potentiels, ainsi que vii) la difficulté de répartir les fonds propres réglementaires entre toutes les entités réglementées qui font partie du conglomérat financier et d'éviter ainsi l'utilisation multiple des mêmes fonds propres.

Les conglomérats financiers doivent dès lors être assujettis à une surveillance complémentaire, qui s'ajoute à la surveillance exercée, sur une base individuelle, consolidée ou de groupe, sans faire double emploi ni porter atteinte au groupe, quelle que soit la structure juridique de celui-ci.

La révision de la directive sur les conglomérats financiers a pour objet de modifier la législation pertinente sur la surveillance des banques et des entreprises d'assurance, à savoir les directives sur les exigences en matière de fonds propres (2006/48/CE et 2006/49/CE) et la directive sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance (98/78/CE).

Un conglomérat financier est un groupe qui comprend différents types d'entreprises financières réglementées (banques, entreprises d'investissement, entreprises d'assurance) et est par conséquent exposé à au moins deux régimes réglementaires sectoriels. Les modifications apportées à la directive sur les conglomérats financiers sont entre autres les suivantes :

- inclusion des sociétés de gestion de portefeuille dans les calculs relatifs aux seuils pour l'identification des conglomérats financiers ;
- prévision d'une exception pour les groupes de plus petite taille si l'autorité de surveillance compétente estime que les risques de groupe sont négligeables ;
- autorisation d'évaluations fondées sur le risque pour l'identification des conglomérats financiers en plus de l'application des définitions existantes concernant leur taille. Les conglomérats financiers doivent être identifiés dans l'ensemble de l'Union en fonction de leur degré d'exposition aux risques de groupe, sur la base de lignes directrices communes émises par l'Autorité bancaire européenne (ABE), par l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et par l'autorité européenne des marchés financiers (AEMF), par l'intermédiaire du comité mixte des autorités européennes de surveillance ;
- autorisation à la fois d'une surveillance spécifique en fonction du secteur (banque ou entreprise d'assurance) et d'une surveillance complémentaire de l'entreprise mère, même s'il s'agit d'une société holding. Conformément aux règles actuelles, les autorités de surveillance doivent opter pour une forme de surveillance lorsqu'un groupe prend une participation importante dans un autre secteur et lorsque l'entreprise mère est une société holding ;
- transparence accrue grâce à la publication par le comité mixte sur son site Internet de la liste des conglomérats financiers définis conformément à la directive ;
- possibilité pour les États membres d'exiger que le coordinateur soumette régulièrement les conglomérats financiers à des simulations de crise appropriées ;
- élaboration par les AES, par l'intermédiaire du comité mixte, i) des orientations communes sur la manière dont l'autorité compétente doit mener les évaluations basées sur les risques des conglomérats ; ii) des lignes directrices visant à faire converger les évaluations d'équivalence et s'attacher à mettre au point des normes techniques contraignantes.

Clause de révision : la Commission devra procéder à la révision complète de la directive 2002/87/CE, y compris les actes délégués et d'exécution qui ont été adoptés au titre de la directive. À la suite de cette révision et avant le 31 décembre 2012, la Commission devra transmettre un rapport portant, en particulier, sur le champ d'application de la directive et sur l'application de la directive aux entités non réglementées, notamment les entités à objet particulier.

Le rapport portera également sur les critères d'identification des conglomérats financiers détenus par des groupements non financiers plus larges, dont l'ensemble des activités du secteur bancaire, du secteur des assurances et du secteur des services d'investissement est pertinent sur le marché intérieur des services financiers.

Dans le même contexte, le rapport devra couvrir les conglomérats financiers pertinents d'un point de vue systémique dont la taille, l'interconnexion ou la complexité les rendent particulièrement vulnérables, et qu'il y a lieu d'identifier par analogie avec les normes évolutives du Conseil de stabilité financière et du comité de Bâle sur le contrôle bancaire. De plus, le rapport examinera la possibilité d'introduire des simulations de crise obligatoires. Ce rapport sera au besoin accompagné de propositions législatives appropriées.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 09/12/2011.

TRANSPOSITION : 10/06/2013.

ACTES DÉLÉGUÉS : la Commission a le pouvoir d'adopter des actes délégués en ce qui concerne les adaptations techniques à apporter à la directive. Le pouvoir d'adopter de tels actes est conféré à la Commission pour une période de quatre ans à compter du 9 décembre 2011 (période pouvant être prorogée pour des périodes d'une durée identique, sauf si le Parlement européen ou le Conseil s'y oppose). Le Parlement européen ou le Conseil peuvent formuler des objections à l'égard d'un acte délégué dans un délai de trois mois à compter de la date de notification (ce délai pouvant être prolongé de trois mois). Si le Parlement européen ou le Conseil formulent des objections, l'acte délégué n'entre pas en vigueur.