

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.8.2010  
SEC(2010) 981 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**accompagnant 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**

COM(2010) 433  
SEC(2010) 979

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**accompagnant 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**

## 1. CONTEXTE

La création (et le développement) de grands groupes complexes combinant plusieurs agréments dans les domaines bancaire et de l'assurance a été reconnue au début des années 1990. À la suite des recommandations de l'Instance conjointe, organe des autorités de surveillance du G10, la directive conglomérats financiers<sup>1</sup> a été adoptée en 2002 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. 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)<sup>2</sup> en 2006, et par un ensemble complet de règles pour les entreprises d'assurance introduit au moyen de la directive Solvabilité II (S2)<sup>3</sup>. 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.

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. Environ 35 d'entre eux sont de petits groupes qui exercent leurs activités principalement au niveau national, avec un petit nombre d'agréments. Bien qu'elle vise aussi à simplifier la surveillance des petits conglomérats, la révision 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. Un grand conglomérat possède, en général, plus de 400 agréments dans plusieurs juridictions et plusieurs secteurs: la banque, l'assurance vie et/ou non-vie, la gestion d'actifs.

## 2. CONSULTATION DES PARTIES CONCERNEES

La Commission a discuté des améliorations qui pourraient être apportées au texte législatif actuel, au sein du comité européen des conglomérats financiers (EFCC)<sup>4</sup> et au sein de son

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Directive 2006/48/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et directive 2006/49/CE sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit.

<sup>3</sup> Directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (refonte), mais en attendant sa mise en œuvre, la directive conglomérats financiers complète les directives «assurance» actuellement en vigueur.

<sup>4</sup> Comité consultatif des conglomérats financiers.

groupe de travail sur la directive conglomérats financiers (trois fois dans les deux cas). Cette dernière a été réexaminée sur la base des résultats des deux exercices d'évaluation concernant la régulation des conglomérats financiers réalisés par le [Groupe technique mixte](#) en 2005 et par le Groupe de travail provisoire sur les conglomérats financiers, remplacé par le comité conjoint des conglomérats financiers (JCFC)<sup>5</sup>, en 2008 (le «[Capital Advice](#)»). En avril 2008, l'EFCC a approuvé le lancement du réexamen requis de la directive conglomérats financiers en sollicitant l'[avis](#) du JCFC.

Le secteur d'activité est associé au processus de réexamen depuis mai 2008, par l'intermédiaire de la première lettre d'information de l'EFCC et de dialogues avec ce comité. Depuis lors, il a également fait part de son point de vue à l'occasion de quatre manifestations publiques.

Une fois que l'[avis définitif du JCFC](#) a été rendu en octobre 2009, une consultation publique sur les questions en suspens et les différentes options envisagées a été organisée du 6 novembre 2009 au 15 janvier 2010. Des contributions à cette consultation<sup>6</sup>, il ressort que les propositions des services de la Commission bénéficient d'un large soutien de nombreux conglomérats (de toute taille) actifs dans les domaines de la banque ou de l'assurance.

### 3. DEFINITION DU PROBLEME

#### 3.1. Surveillance au niveau de la société holding

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<sup>7</sup>. 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. Les figures 1 et 2<sup>8</sup>, ci-dessous, illustrent de quelle manière l'identification d'un conglomérat financier peut modifier l'application de la surveillance sectorielle du groupe selon la structure de ce dernier.

**Figure 1:** la directive conglomérats financiers complète et remplace en partie la surveillance sectorielle lorsqu'un groupe bancaire ou d'assurance devient un conglomérat. Avant son acquisition par une société holding, la banque ou l'assurance est soumise à une surveillance consolidée telle que prévue par la directive fonds propres ou surveillance complémentaire des entreprises d'assurance. Après l'acquisition, la surveillance consolidée ne peut plus s'appliquer qu'à l'entité bancaire ou d'assurance du niveau le plus élevé. La directive conglomérats financiers complète cette surveillance consolidée.

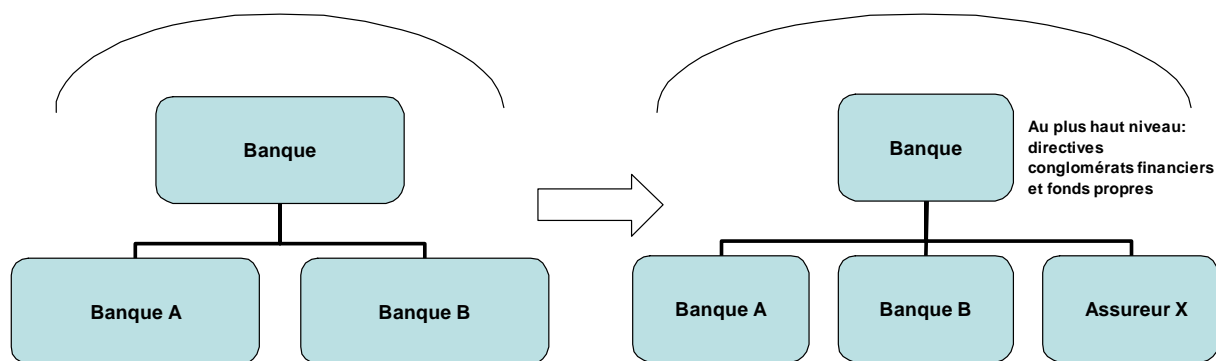
---

<sup>5</sup> Comité Lamfalussy de niveau 3 pour les conglomérats financiers.

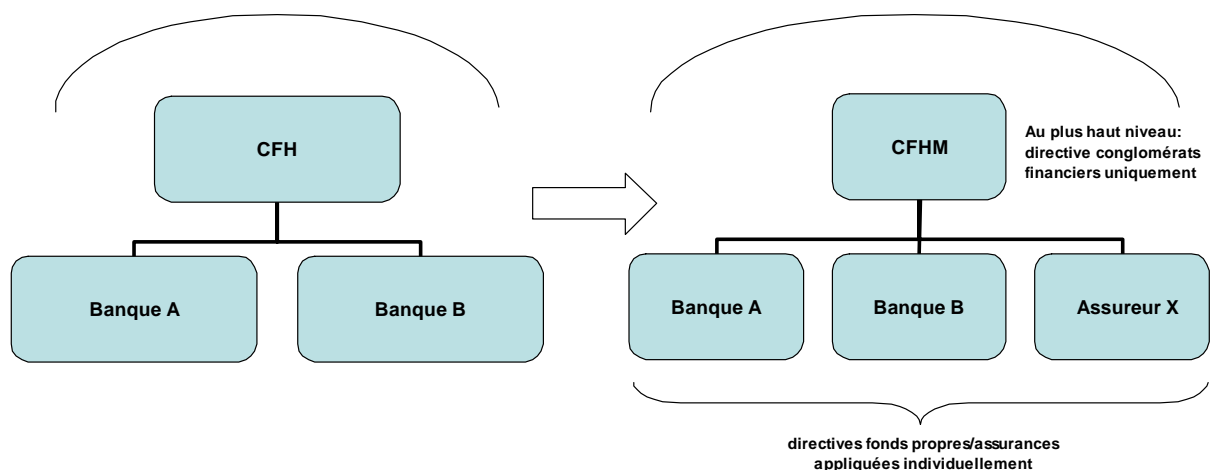
<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2009/ficod/feedback\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/ficod/feedback_document_en.pdf).

<sup>7</sup> Directive 98/78/CE sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance.

<sup>8</sup> Les figures 1 et 2 utilisent l'exemple d'un groupe bancaire aux fins de l'illustration, mais la même chose est vraie pour les groupes d'assurance, la référence à la directive fonds propres devant alors être remplacée par une référence à la directive surveillance complémentaire des entreprises d'assurance.



**Figure 2:** La directive conglomérats financiers remplace la surveillance sectorielle au niveau du groupe. Si une CFHM remplace une CFH ou une SHA et qu'il n'existe pas d'entité bancaire ou d'assurance au niveau le plus haut (autrement dit, si toutes les licences sont directement détenues par la CFHM), il n'est plus possible d'appliquer les dispositions sectorielles de groupe.



En conséquence de l'interaction représentée dans la figure 2, certains outils de surveillance sectorielle de groupe pouvant être appliqués au niveau de la CFH ou de la SHA ne peuvent être appliqués à l'ensemble du groupe lorsque la société holding est une CFHM. Ces outils sont notamment la non-surveillance individuelle des filiales et l'application des dispositions relatives aux informations à publier (pilier 3) et l'auto-évaluation et la surveillance prudentielle (pilier 2) sur une base consolidée. Il en résulte, de manière anormale, qu'un groupe qui a acquis un agrément dans l'autre secteur, et dont la société holding devient en conséquence une CFHM, est soumis à un régime prudentiel pouvant être moins exhaustif que celui qui s'appliquait avant l'acquisition, alors même que la taille et la complexité du groupe ont augmenté et que par conséquent, le risque à l'égard du système financier est susceptible d'être plus élevé.

En conséquence, lorsque les autorités de surveillance déterminent si un groupe est un conglomérat financier, elles feront usage de la possibilité d'exclusion si elles jugent qu'il est préférable, d'un point de vue prudentiel, de mettre en œuvre une surveillance sectorielle. Toutefois, la mise en œuvre de la seule surveillance sectorielle pourrait s'avérer insuffisante eu égard aux risques prudentiels qui découlent de la taille et de la complexité accrue des groupes, risques auxquels la surveillance complémentaire au titre de la directive conglomérats financiers permettrait de répondre. En outre, il pourrait en résulter des différences de

traitement prudentiel des conglomérats qui seraient fondées sur leur structure et non sur leur profil de risque.

### **3.2. Coordination prudentielle**

La directive conglomérats financiers complète la directive fonds propres et les directives sur l'assurance en prévoyant une surveillance supplémentaire au niveau le plus élevé d'un groupe. À cette fin, elle comprend aussi 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. 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 ACC.

### **3.3. Identification**

Les dispositions régissant l'identification des conglomérats financiers font apparaître trois problèmes subsidiaires.

Premièrement, la directive ne prescrit pas l'inclusion des sociétés de gestion de portefeuille dans le calcul des seuils parce que les OPCVM ont été exclues de la surveillance prudentielle sectorielle en 2002, mais elle prévoit que ces sociétés sont soumises à la surveillance complémentaire. Deuxièmement, les calculs relatifs aux seuils peuvent être basés sur différents paramètres afférents aux actifs et aux exigences de fonds propres, mais les dispositions peuvent être ambiguës quant aux bases de ces calculs, par exemple en présence de traitements comptables différents d'actifs ou lorsque des parties d'un groupe ne sont pas toujours soumises à une obligation de solvabilité. Troisièmement et surtout, 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 conséquence, des groupes très petits disposant de quelques agréments dans chaque secteur sont soumis à la surveillance complémentaire tandis que les groupes les plus grands et les plus complexes peuvent techniquement être identifiés comme n'étant pas des conglomérats. De ce fait, les dispositions en vigueur relatives à l'identification peuvent compromettre la réalisation des objectifs sous-jacents de la directive.

### **3.4. 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, une situation qui pose des problèmes particuliers lorsque les participations sont des parts de sociétés cotées. En effet, dans certains cas, le droit des sociétés interdit à un actionnaire minoritaire d'obtenir plus d'informations sur une société que les autres actionnaires. Ainsi, si des conglomérats dirigés par des banques ne peuvent obtenir d'informations sur les risques relatifs à leurs participations dans des entreprises d'assurance et de réassurance, ils ne peuvent fournir à leurs autorités de surveillance des éléments attestant l'existence, au sein de ces sociétés, d'une intégration de la gestion et du contrôle interne qui soit suffisante aux fins de la consolidation et afin d'avoir le droit de déduire ces participations de leurs fonds propres.

#### **4. OBJECTIFS**

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. Cet objectif est traduit par trois objectifs politiques généraux:

- accroître la stabilité financière,
- mieux protéger les intérêts des créanciers et des assurés,
- assurer la compétitivité internationale des groupes financiers de l'UE.

Compte tenu des problèmes présentés ci-dessus, trois ensembles d'objectifs opérationnels ont été établis pour répondre aux sources spécifiques de problèmes. La réalisation effective de ces objectifs opérationnels devrait contribuer à la réalisation des objectifs politiques spécifiques à plus long terme visant à rendre plus efficace la surveillance complémentaire, à renforcer la gestion du risque mise en œuvre par les conglomérats financiers, à empêcher l'arbitrage réglementaire, à réduire les charges que fait peser la mise en conformité et à progresser en direction de conditions de concurrence égales, d'une coopération approfondie, d'une plus grande convergence et d'une plus grande clarté juridique.

#### **5. OPTIONS ENVISAGEES ET EFFETS ATTENDUS**

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. La présente section décrit les incidences attendues des options retenues pour chaque domaine.

##### **5.1. Surveillance complémentaire au niveau de la société holding et coordination de la surveillance**

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, et afin de faciliter la coordination des autorités de surveillance les plus concernées, les modifications suivantes seront introduites:

- 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,
- 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.

##### **5.2. Identification des conglomérats financiers**

En ce qui concerne le problème exposé à la section 3.3, 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.

### **5.3. 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.

### **5.4. Incidence des options retenues**

Les modifications proposées devraient rendre plus solide le cadre de la surveillance complémentaire, ce qui devrait renforcer les incitations à des pratiques plus efficaces de gestion des risques, et partant, favoriser la compétitivité internationale des groupes financiers de l'UE. Ces propositions devraient également contribuer à contenir les risques qui pèsent sur la stabilité financière et les coûts sociaux qu'ils induisent. En ce qui concerne les groupes de parties intéressées et les considérations systémiques, les incidences des propositions ont été évaluées comme suit.

- Certains groupes financiers de l'UE de taille limitée, dont la structure est simple et qui ne disposent que de quelques agréments dans chacun des secteurs pourront être exclus de la surveillance complémentaire et réduiront par conséquent leurs coûts de mise en conformité. Cette mesure concernerait une dizaine de groupes financiers de taille limitée, dont les actifs représentent environ 69 milliards d'EUR au total. 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, en revanche, devraient augmenter car plusieurs de ces groupes, dont les actifs représentent jusqu'à 9 000 milliards d'EUR d'actifs dans le secteur financier, 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 qu'il est proposé d'apporter à la procédure d'identification des conglomérats. 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 en outre être compensés par les bénéfices de pratiques plus efficaces de gestion des risques mises en œuvre sous l'effet d'incitations législatives implicites. En outre, l'identification en tant que conglomérat devrait accroître la visibilité sur les marchés et la confiance de ces derniers, ce qui devrait également avoir des incidences positives. Ces avantages devraient renforcer la compétitivité internationale des grands groupes de l'UE, y compris pour s'adapter à d'autres initiatives en matière de surveillance complémentaire actuellement engagées par d'autres instances internationales majeures.

- Ces 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. Associés à une rationalisation de la surveillance du niveau le plus élevé des conglomérats et à une amélioration de la panoplie d'instruments prudentiels de détection des problèmes de contagion, de concentration et de complexité, ainsi que des conflits d'intérêts dans les sociétés liées à des conglomérats par des participations, ces changements devraient contribuer à renforcer la stabilité financière.
- 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. En outre, les clients n'ont pas nécessairement connaissance des différences réglementaires applicables aux banques, aux assureurs et aux conglomérats; ils font simplement confiance à un cadre de surveillance qu'ils supposent complet et sûr. Les présentes modifications visant justement à le renforcer, elles légitiment cette confiance.

## **6. SUIVI ET EVALUATION**

Il est prévu que les modifications proposées entrent en vigueur en 2011. Les modifications proposées sont étroitement liées à la récente proposition de la Commission de directive «omnibus» modifiant les directives sur les services financiers pour prendre en compte la création des nouvelles autorités européennes de surveillance. Elles 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. Il pourrait donc être utile de procéder à une évaluation globale sur la base du cadre législatif entièrement revu, le délai pour cette évaluation étant fixé en fonction des délais prévus pour l'évaluation de ces autres directives.