



Bruxelles, le 20.12.2012
COM(2012) 785 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Révision de la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier

1. INTRODUCTION ET OBJECTIFS

1.1. Contexte

L'évolution rapide des marchés financiers dans les années 1990 a donné naissance à des groupes financiers fournissant des produits et des services relevant de différents secteurs desdits marchés financiers – les fameux «conglomérats financiers». En 1999, la Commission européenne a publié son plan d'action pour les services financiers, qui soulignait notamment la nécessité de soumettre les conglomérats financiers à une surveillance exercée sur la base du groupe et annonçait en conséquence qu'une législation prudentielle serait élaborée en complément de la législation sectorielle applicable aux secteurs de la banque, des services d'investissement et de l'assurance. Cette surveillance prudentielle complémentaire a été instaurée le 20 novembre 2002, par la directive sur les conglomérats financiers (FICOD)¹. Cette directive suit les principes pour la surveillance des conglomérats financiers publiés en 1999 par l'Instance conjointe².

La première révision de la FICOD est intervenue en novembre 2011 (adoption de la FICOD1), à la suite des leçons tirées durant la crise financière de 2007 à 2009. La FICOD1³ 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. En outre, elle a modifié les règles d'identification des conglomérats financiers, instauré une obligation de transparence concernant les structures juridiques et opérationnelles des groupes et 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.

L'article 5 de la FICOD1 imposait à la Commission de soumettre, pour le 31 décembre 2012 au plus tard, un rapport sur la révision de la FICOD qui traite, en particulier, du champ d'application de la directive, y compris de son éventuelle extension aux entités non réglementées, des critères d'identification des conglomérats financiers détenus par des groupements non financiers plus larges, des conglomérats financiers d'importance systémique et de l'obligation de procéder à des simulations de crise. Ce rapport devait, au besoin, être suivi de propositions législatives⁴.

¹ Directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, et modifiant les directives 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE et 93/22/CEE du Conseil et les directives 98/78/CE et 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil.

² L'Instance conjointe réunit les organismes internationaux de normalisation: le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV).

³ Directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 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.

⁴ «La Commission procède à la révision complète de la directive 2002/87/CE, y compris des actes délégués et d'exécution qui ont été adoptés au titre de ladite directive. À la suite de cette révision et au plus tard le 31 décembre 2012, la Commission transmet un rapport au Parlement européen et au Conseil portant, en particulier, sur le champ d'application de ladite directive, y compris la question de l'extension éventuelle de son champ d'application par une révision de l'article 3, et sur l'application de ladite directive aux entités non réglementées, notamment les véhicules de titrisation. Le rapport porte

Il convient de noter que, 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 et ont donc perdu de leur importance dans le cadre de la présente révision.

1.2. Objet de la présente révision et principes révisés de l'Instance conjointe

La présente révision est guidée par l'objectif de la FICOD, qui est de soumettre les entités faisant partie d'un conglomérat financier à une surveillance complémentaire mettant l'accent sur les risques de groupe (contagion, complexité et concentration), ainsi que sur la détection et la correction du double emploi des fonds propres («double gearing»). La révision vise à analyser si les dispositions actuelles de la FICOD, appliquées en combinaison avec les règles sectorielles pertinentes sur la surveillance de groupe et la surveillance consolidée, sont efficaces au-delà des dispositions supplémentaires introduites par la FICOD1.

Cette révision se justifie dans la mesure où la dynamique des marchés sur lesquels opèrent les conglomérats financiers a beaucoup changé depuis l'entrée en vigueur de la directive, en 2002. La crise financière a montré comment les risques de groupe pouvaient se matérialiser en contaminant tout le secteur financier. Elle a ainsi mis en évidence l'importance de soumettre les interdépendances existant au sein des groupes financiers et entre les établissements financiers à une surveillance exercée à l'échelle du groupe, qui complète les exigences prudentielles applicables à chaque secteur.

Si une approche limitée a été retenue pour la FICOD1, c'était en partie en anticipation de la publication, par l'Instance conjointe, de principes révisés, censés être examinés dans le cadre de la présente révision. Ces principes révisés ont été publiés en septembre 2012⁵. Les deux principales problématiques dont ils traitent sont l'inclusion des entités non réglementées dans le périmètre de la surveillance, de manière à couvrir tout le spectre des risques auxquels un groupe financier est ou peut être exposé et la nécessité d'identifier l'entité qui détient la responsabilité ultime du respect des exigences applicables au groupe. La présente révision tient dûment compte de ces principes révisés, ainsi que de l'évolution de la législation sectorielle, présentée ci-dessous.

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

La Commission examine également la question de savoir si les AES devraient, par l'intermédiaire du comité mixte, émettre des lignes directrices pour l'évaluation de cette pertinence.

Dans le même contexte, le rapport couvre 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, ce rapport examine la possibilité d'introduire des simulations de crise obligatoires. Ce rapport est au besoin suivi de propositions législatives appropriées.»

⁵ <http://www.bis.org/publ/joint29.htm>.

1.3. Évolution de l'environnement réglementaire et de la surveillance

Les dispositions de la FICOD sont, par nature, complémentaires: elles complètent les règles auxquelles sont soumis les établissements de crédit, les entreprises d'assurance et les entreprises d'investissement en vertu de la législation prudentielle qui leur est respectivement applicable. Cette législation prudentielle sectorielle est actuellement revue de fond en comble, et l'environnement réglementaire évolue.

Les propositions CRD IV⁶ et Omnibus II⁷ sont pendantes devant le Parlement européen et le Conseil, tandis que Solvabilité II contient des dispositions prévoyant une surveillance de groupe renforcée qui ne sont pas encore applicables. Une fois qu'ils seront devenus applicables, la Commission suivra étroitement la mise en œuvre de ces nouveaux cadres, qui englobent aussi un certain nombre d'actes d'exécution et d'actes délégués, et notamment des normes techniques de réglementation à élaborer par les Autorités européennes de surveillance avec la Commission sur un certain nombre d'années. En outre, les modifications récemment apportées à la FICOD n'entreront pas en application avant la mi-2013, ce qui implique qu'elles ne pourront être concrètement examinées dans leur globalité avant fin 2014. Il faut également compter avec les normes techniques de réglementation et d'exécution et les lignes directrices communes que doivent publier les autorités européennes de surveillance (ci-après «AES»). Enfin, la proposition de règlement sur l'Union bancaire⁸ appelle à un changement majeur de la manière dont les banques européennes sont surveillées, qui aurait un impact sur la surveillance des conglomérats financiers, puisque l'une des tâches confiées à la Banque centrale européenne serait de participer à leur surveillance complémentaire.

Comme le montre le présent rapport, il y a des domaines dans lesquels la surveillance complémentaire pourrait être améliorée. Toutefois, comme avec toute législation, les avantages de modifications doivent être mis en balance avec les coûts qu'impliquent celles-ci. Selon l'avis exprimé par le Comité européen des conglomérats financiers lors de sa réunion du 21 septembre 2012, celui fourni à la Commission par la communauté des autorités de surveillance via les AES⁹ et les

⁶ Propositions de la Commission COM(2011) 452 et COM(2011) 453 final, de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier. Ces propositions sont conjointement appelées «CRD IV».

⁷ Proposition de la Commission COM(2011) 8 final, de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2003/71/CE et 2009/138/CE en ce qui concerne les compétences de l'autorité européenne des marchés financiers et de l'autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

⁸ Proposition de la Commission COM(2012) 511 final, de règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit.

⁹ Afin d'obtenir l'expertise des autorités de surveillance, la Commission a adressé, en 2011, une demande d'avis au sous-comité des conglomérats financiers du comité mixte des autorités européennes de surveillance (Joint Committee on Financial Conglomerates, JCFC). Le JCFC a été invité à examiner trois grandes questions: 1) le champ d'application de la directive, notamment sous l'angle de la possible inclusion des entités non réglementées dans celui-ci; 2) les exigences de gouvernance interne et les sanctions; 3) les pouvoirs des autorités de surveillance dans le cadre actuel. Le présent rapport tient compte de cet avis fourni par les AES à la Commission et il s'y réfère lorsqu'il y a lieu. Voir:

réponses apportées par les professionnels concernés à la consultation organisée par la Commission¹⁰, le moment optimal pour réviser la FICOD n'interviendra qu'après l'adoption et l'entrée en application de la nouvelle législation sectorielle.

2. CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE ET DESTINATAIRES LEGAUX DES EXIGENCES

2.1. Champ d'application

2.1.1. Champ d'application de la FICOD et législation sectorielle

La plupart des groupes actifs dans le secteur financier sont munis de toute une série d'agrément. En se concentrant sur la surveillance d'un type d'entité agréée seulement, on ignore toutefois d'autres éléments susceptibles d'influer fortement sur le profil de risque du groupe considéré dans son ensemble. Une approche fragmentée de la surveillance est donc insuffisante, face aux défis que posent les structures de groupe actuelles.

Le cadre de la surveillance complémentaire des conglomérats financiers vise à renforcer et à compléter tout le jeu des règles applicables aux groupes financiers, tous secteurs confondus et par-delà les frontières nationales. D'un point de vue réglementaire, il convient cependant d'éviter d'ajouter des couches de surveillance supplémentaires lorsque les exigences sectorielles en vigueur couvrent déjà tous les types de risque auxquels un groupe peut être exposé.

2.1.2. Couverture des entités non réglementées, y compris des entités qui n'exercent pas d'activités financières

Pour tenir dûment compte des risques de groupe – c'était l'objectif premier de la FICOD et des principes édictés par l'Instance conjointe, et il a été réaffirmé dans les principes révisés –, la surveillance de groupe devrait couvrir toutes les entités d'un groupe qui influent sur le profil de risque des entités réglementées de ce groupe, y compris toute entité non directement visée par une réglementation prudentielle, quand bien même elle n'exerce pas d'activités relevant du secteur financier, et notamment les compagnies holding et les sociétés mères non réglementées à la tête de groupes. Chaque entité non réglementée peut faire peser des risques particuliers sur un conglomérat, et chacune peut nécessiter une prise en compte et un traitement distincts.

Parmi les entités non réglementées, les entités ad hoc revêtent une importance particulière. Le nombre d'entités ad hoc et la complexité de leurs structures ont

<https://eiopa.europa.eu/consultations/consultation-papers/2012-closed-consultations/may-2012/eba-eiopa-and-esmas-joint-consultation-paper-on-its-proposed-response-to-the-european-commissions-call-for-advice-on-the-fundamental-review-of-the-financial-conglomerates-directive-jccp201201/index.html>.

¹⁰ La Commission a organisé une consultation des parties prenantes entre février et avril 2012, afin de recueillir le point de vue européen sur le concept général de surveillance complémentaire des groupes, les principes édictés par l'Instance conjointe et certains éléments spécifiques de la FICOD. Voir: http://ec.europa.eu/internal_market/financial-conglomerates/call_for_evidence_en.htm.

fortement augmenté avant la crise financière, sous l'effet de la croissance des marchés de titrisation et de produits financiers structurés, mais ils ont décliné depuis lors. Si le recours à des entités ad hoc procure des avantages et peut ne pas être problématique en soi, la crise a toutefois montré qu'une mauvaise gestion et une mauvaise compréhension des risques que celles-ci présentent pouvaient être cause de perturbations et de faillites. Le rapport sur les entités ad hoc publié par l'Instance conjointe en 2009¹¹ soulignait ainsi la nécessité d'exercer un suivi renforcé sur les relations intragroupe avec ces entités.

2.1.3. Couverture des conglomérats financiers d'importance systémique

C'est avec les groupes particulièrement vulnérables et sources de risque systémique en raison de leur taille, de leur complexité et de leurs interdépendances internes que les défis que pose la surveillance des conglomérats sont les plus flagrants.

Avec l'entrée en application de la CRD IV et de Solvabilité II, tout établissement financier d'importance systémique devrait, d'abord, être soumis à une surveillance renforcée, tant au niveau individuel qu'au niveau du groupe/consolidé. S'il s'agit aussi d'un conglomérat, la surveillance complémentaire prévue par la FICOD devrait aussi lui être applicable. Toutefois, même si la plupart des établissements financiers d'importance systémique sont des conglomérats, ce n'est pas toujours le cas. Les risques systémiques ne se confondent donc pas nécessairement avec les risques de groupe. Aussi ne semble-t-il pas sensé d'essayer de faire tomber tous les établissements financiers d'importance systémique sous le coup de la FICOD. En outre, les discussions engagées au niveau international sur les entreprises d'assurance d'importance systémique ne sont pas encore achevées, et la législation sectorielle relative, notamment, au traitement des banques d'importance systémique n'est pas encore stabilisée.

2.1.4. Seuils d'identification des conglomérats financiers

Toutes les questions évoquées ci-dessus dépendent de la définition que l'on donne au conglomérat financier et des seuils retenus pour l'identifier comme tel. 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.

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

¹¹ <http://www.bis.org/publ/joint23.pdf>.

dérogation actuellement prévus devraient être modifiés ou complétés de manière à permettre l'exercice d'une surveillance proportionnée, fondée sur le risque.

2.1.5. Groupes industriels détenant des conglomérats financiers

Si l'on s'accorde à reconnaître que les entités financières réglementées sont exposées aux risques de groupe présentés par le groupe industriel plus large auquel elles peuvent appartenir, aucune conclusion ne peut être tirée, à ce stade, sur la manière d'étendre les exigences de la FICOD à ces groupes non financiers plus larges. La clause de révision contenue dans la FICOD1 imposait à la Commission d'apprécier si les AES ne devraient pas, par l'intermédiaire du comité mixte, émettre des lignes directrices pour l'évaluation de la pertinence des activités exercées par ces groupes sur le marché intérieur des services financiers. À l'heure actuelle, il n'existe pas de législation relative à la surveillance des groupes industriels détenant des conglomérats financiers, et les AES ne sont pas habilitées à émettre des lignes directrices. Par conséquent, s'il est certain que les AES joueront un rôle déterminant dans l'application cohérente de la FICOD, il est prématuré de tirer la moindre conclusion sur la nécessité qu'elles émettent des lignes directrices sur cette question spécifique.

2.2. Entités responsables du respect des exigences de groupe

Imposer à un groupe financier des exigences applicables au niveau du groupe ne garantit pas le respect de ces exigences, à moins que cela ne s'accompagne d'une identification claire de l'entité qui, au sein du groupe, assume la responsabilité ultime du contrôle des risques au niveau du groupe et du respect réglementaire des exigences de groupe. Une telle identification permettrait aux autorités de surveillance de contrôler plus efficacement le respect des exigences applicables (comme cela est discuté à la section 4 ci-dessous). Il convient néanmoins de faire attention aux interactions avec les dispositions du droit des sociétés régissant les responsabilités de l'entité assumant la responsabilité ultime.

Il faudrait peut-être étendre cette responsabilité ultime aux compagnies holding non opérationnelles à la tête de conglomérats financiers, même si une extension limitée peut être envisagée pour les sociétés holding dont l'activité première ne relève pas du secteur financier.

3. DISPOSITIONS NECESSAIRES POUR GARANTIR LA DETECTION ET LE CONTROLE DES RISQUES DE GROUPE

La surveillance complémentaire vise à permettre la détection, le suivi, la gestion et le contrôle des risques de groupe. Les exigences actuellement prévues par la FICOD en ce qui concerne l'adéquation des fonds propres (article 6), la concentration des risques (article 7), les transactions intragroupe (article 8) et la gouvernance interne (articles 9 et 13) sont censées réaliser cet objectif. Entre autres critères, elles devraient être évaluées par rapport à la nécessité de renforcer la responsabilité de l'entité mère ultime des conglomérats.

3.1. Fonds propres (article 6)

Les exigences de fonds propres applicables aux entités agréées sur une base individuelle et consolidée sont définies par la législation sectorielle relative à

l'agrément des entités financières. L'article 6 de la FICOD impose aux autorités de surveillance de contrôler l'adéquation des fonds propres des conglomérats financiers. Les méthodes de calcul prévues dans cet article visent à garantir que les fonds propres ne peuvent être utilisés plusieurs fois.

Les avis sur les fonds propres rendus par le JCFC en 2007 et 2008¹² ont révélé une grande diversité de pratiques, parmi les autorités nationales de surveillance, pour le calcul des fonds propres disponibles et requis au niveau du conglomérat financier. Le projet de normes techniques de réglementation concernant l'article 6, paragraphe 2, de la FICOD qui a été publié pour consultation le 31 août 2012¹³ précise les méthodes de calcul des fonds propres. Ces normes techniques sont censées apporter une réponse suffisante au problème de l'utilisation incohérente de ces méthodes aux fins du calcul des exigences de fonds propres réglementaires et garantir que seuls les fonds propres transférables sont comptabilisés comme disponibles pour les entités réglementées du groupe. Et dès lors que ces normes techniques devraient garantir un calcul des fonds propres à la fois solide et cohérent entre les États membres, il est apparu, lors des négociations relatives à la proposition CRD IV, qu'aucune modification de la FICOD visant à intégrer les objectifs de Bâle III concernant la double comptabilisation possible des investissements dans les filiales d'assurance non consolidées n'était nécessaire¹⁴.

Toutefois, les discussions qui ont accompagné l'élaboration de ces normes techniques ont mis à jour d'autres préoccupations concernant la politique des fonds propres au niveau du groupe. Les autorités de surveillance manquent parfois de visibilité quant à la disponibilité des fonds propres au niveau du conglomérat financier. On pourrait résoudre ce problème en exigeant que les fonds propres fassent l'objet d'un rapport aux autorités de surveillance et d'une publication sur le marché au niveau individuel ou sous-consolidé, en sus du niveau consolidé.

3.2. Concentration des risques (article 7) et transactions intragroupe (article 8)

Les articles 7 et 8, portant respectivement sur la concentration des risques et les transactions intragroupe, imposent aux entreprises des obligations de reporting. Combinées à l'extension possible de la surveillance complémentaire aux entités non réglementées et à l'identification de l'entité assumant la responsabilité ultime du respect des exigences de la FICOD, y compris en matière de reporting, ces dispositions devraient offrir un cadre adéquat pour la surveillance complémentaire des concentrations de risques et des transactions intragroupe.

Les lignes directrices que doivent élaborer les AES en vertu de la FICOD1 devraient garantir que cette surveillance complémentaire des concentrations de risques et des transactions intragroupe est conduite de manière cohérente.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002L0087:20110104:EN:PDF>.

¹³ <http://www.eba.europa.eu/cebs/media/Publications/Consultation%20Papers/2012/JC%2002/JC-CP-2012-02-on-RTS-on-Article-6-2-FICOD.pdf>.

¹⁴ Voir le considérant 16 de la proposition de règlement concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement;

3.3. Gouvernance (articles 9 et 13)

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.

La FICOD, telle que modifiée, fixe un certain nombre d'exigences: une exigence imposant aux conglomérats de se doter de procédures de gestion des risques et de dispositifs de contrôle interne appropriés, une exigence d'honorabilité et de compétence pour les personnes qui dirigent effectivement les affaires d'une compagnie financière holding mixte, une exigence de «dispositions testamentaires», une exigence de transparence des structures juridiques et organisationnelles du groupe et une exigence imposant aux autorités de surveillance d'utiliser au mieux les exigences en matière de gouvernance fixées dans la CRD et Solvabilité II.

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 bancaires¹⁵.

Ce que ces différents cadres ne couvrent pas encore, c'est 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.

4. OUTILS ET POUVOIRS DES AUTORITES DE SURVEILLANCE

4.1. Régime actuel et nécessité de renforcer les outils et les pouvoirs des autorités de surveillance

L'article 14 permet aux autorités de surveillance d'accéder aux informations, y compris sur les participations minoritaires, dont elles ont besoin aux fins de leur surveillance. L'article 16 habilite le coordinateur à prendre des mesures à l'encontre de la compagnie holding, et les autorités de surveillance des entités réglementées à l'encontre de ces entités, en cas de non-respect des exigences en matière de fonds propres, de concentrations de risques, de transactions intragroupe et de gouvernance. L'article fait simplement référence aux «mesures nécessaires» pour remédier à la situation, mais ne précise pas quelles doivent être ces mesures. Omnibus I donnait aux AES la possibilité d'élaborer des lignes directrices sur les

¹⁵ Proposition de la Commission, de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil.

mesures à prendre concernant les compagnies financières holding mixtes, mais ces lignes directrices n'ont pas encore vu le jour. En outre, l'article 17 de la FICOD impose aux États membres de prévoir des sanctions ou des mesures correctives à l'encontre des compagnies financières holding mixtes ou de leurs dirigeants effectifs qui enfreignent les dispositions mettant en œuvre la directive. Il exige également des États membres qu'ils confèrent à leurs autorités de surveillance les pouvoirs nécessaires pour prévenir tout contournement des règles sectorielles par les entités réglementées faisant partie d'un conglomérat financier ou pour y mettre fin.

Le libellé de l'article 16, combiné à l'absence de lignes directrices, a conduit à une situation dans laquelle il n'existe pas, au niveau de l'UE, de cadre permettant de faire appliquer les règles en vigueur qui soit spécialement conçu pour les conglomérats financiers. En conséquence, la surveillance des conglomérats financiers est essentiellement sectorielle, avec des différences de mise en œuvre au niveau national. Les AES notent, par ailleurs, que renforcer le régime de sanctions comme cela est préconisé dans la proposition CRD IV pourrait créer des conditions inéquitables entre les conglomérats financiers, selon qu'ils sont principalement bancaires ou assurantiels. Elles soulignent parallèlement que, de l'avis de la plupart des autorités nationales de surveillance, les mesures disponibles dans le cadre de la surveillance sectorielle conviennent tout aussi bien pour la surveillance des conglomérats financiers. On pourrait donc renforcer la surveillance des conglomérats financiers en faisant un meilleur usage effectif des instruments existants.

Pour ce qui est de l'exigence formulée à l'article 17, imposant aux États membres de prévoir des sanctions crédibles, de manière à rendre crédible le caractère exécutoire des exigences de la directive, aucun régime de sanctions de ce type n'existe encore, à notre connaissance, pour les conglomérats.

Les AES formulent huit recommandations¹⁶, pour renforcer tant les pouvoirs des autorités de surveillance et les outils à leur disposition que les mesures d'exécution, tout en tenant compte des différences de mise en œuvre au niveau national. Parmi ces recommandations figure la mise en place d'un régime d'exécution applicable à l'entité assumant la responsabilité ultime et à ses filiales. Cela suppose une approche duale: d'une part, les autorités de surveillance seraient dotées de pouvoirs d'exécution pour traiter avec l'entité faîtière en ce qui concerne les risques de groupe; d'autre part, les autres entités seraient individuellement comptables de leurs responsabilités respectives. En outre, les autorités de surveillance devraient pouvoir recourir à un minimum de mesures d'information et d'enquête. Elles devraient enfin pouvoir infliger des sanctions aux compagnies holding mixtes, aux sociétés holding mixtes d'assurance ou aux compagnies financières holding intermédiaires.

4.2. Sur la possibilité d'instaurer des simulations de crise obligatoires

La possibilité d'imposer aux conglomérats financiers l'obligation de procéder à des simulations de crise pourrait être un outil de surveillance supplémentaire, qui aiderait à garantir un suivi précoce et efficace des risques présents en leur sein. La FICOD1 a créé la possibilité (mais non l'obligation), pour les autorités de

¹⁶ Voir la note de bas de page n° 10.

surveillance, de procéder régulièrement à des simulations de crise. En outre, lorsque des simulations de crise sont réalisées à l'échelle de l'UE, les AES peuvent prendre en considération des paramètres tenant compte des risques spécifiques associés aux conglomérats financiers.

5. CONCLUSION

Les critères de définition et d'identification d'un conglomérat financier, 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 sont les questions qui mériteraient tout particulièrement d'être prises en considération dans le cadre d'une future révision de la directive sur les conglomérats financiers. L'identification de l'entité mère responsable favoriserait aussi l'application effective des exigences en vigueur concernant l'adéquation des fonds propres, les concentrations de risques, les transactions intragroupe et la gouvernance interne.

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 gardera néanmoins la situation constamment à l'œil, afin de déterminer le moment opportun d'une révision.