

La réglementation des conglomérats financiers

Face au développement de conglomérats financiers, qui regroupent différentes activités sectorielles présentant des risques spécifiques, les principes de spécialisation et de coopération ont démontré leur efficacité. La récente proposition de la Commission européenne sur la réglementation des conglomérats demeure proche des principes posés par les directives sectorielles.

Frédéric Visnovsky
 Chef du service
 des affaires internationales
 Secrétariat général
 Commission bancaire

■ La dernière décennie a été marquée par la poursuite d'un mouvement d'internationalisation des marchés et des acteurs financiers avec une accélération des activités transfrontières des institutions financières et des innovations financières. Ce mouvement a donné naissance à des instruments complexes qui s'insèrent difficilement dans la séparation traditionnelle du secteur financier (banques, entreprises d'investissement et sociétés d'assurance) et la constitution de conglomérats financiers exerçant des activités

dites de bancassurance. Leur apparition est à l'origine de travaux sur la réglementation de ces conglomérats.

Cette réflexion n'est pas nouvelle. Elle a été amorcée en 1988, d'abord de manière informelle par la Commission européenne. Sous l'impulsion du Plan d'action pour les services financiers approuvé en mai 1999, la Commission a relancé les travaux à la fin de 1999 et a présenté en avril 2001 une proposition de directive sur les conglomérats financiers, en vue d'une adoption définitive au cours de l'année 2002.

L'analyse des spécificités des deux secteurs (banque et assurance) montre que les principes de spécialisation des réglementations et de coopération entre autorités différentes constituent les fondements les mieux adaptés à une réglementation nouvelle sur les conglomérats financiers. Une telle réglementation doit toutefois pouvoir apporter des réponses aux questions d'appréciation des risques au niveau des conglomérats et de définition des règles de coordination de l'action des différents contrôleurs et d'échanges d'informations entre eux.

La proposition de Directive sur les conglomérats financiers de la Commission européenne

La proposition de la Commission, adoptée fin avril 2001, dite de surveillance complémentaire, comporte trois groupes de dispositions :

- **Champ d'application** : la Directive s'applique aux entreprises réglementées (établissements de crédit, entreprises d'investissement et entreprises d'assurance) qui font partie d'un groupe financier exerçant des

activités hétérogènes (un groupe bancaire est un conglomérat si l'activité d'assurance dépasse un seuil fixé à 10 % de l'activité totale) ;

- **Exigences nouvelles** : la Directive introduit des règles quantitatives (exigences de fonds propres fondées des calculs qui agrègent les exigences prévues par les directives sectorielles) et qualitatives (suivi des transactions intra-groupes,

des concentrations de risques et de l'honorabilité des dirigeants) ;

- **Coopération** : la Directive harmonise et complète des dispositions des directives sectorielles pour faciliter la coopération et les échanges d'information, notamment en prévoyant la désignation, parmi les autorités compétentes, d'un coordinateur.

Les travaux au niveau mondial

Au niveau international, un groupe tripartite a été constitué en 1993 ; il a publié en 1995 un rapport (rapport de Swaan), suivi par la création d'un nouveau groupe tripartite («*Joint Forum*» (1)) qui a approfondi les travaux pour la définition d'un cadre pour la surveillance des conglomérats financiers. Le «*Joint Forum*» a publié trois rapports (2). Il poursuit actuellement ses réflexions avec la comparaison des principes fondamentaux développés par ses trois institutions parentes, les enjeux du gouvernement d'entreprise et de la transparence et les problèmes posés par l'évaluation des risques et des fonds propres.

Les conglomérats ne remettent pas en cause cette spécialisation

La constitution de conglomérats financiers n'apparaît pas de nature à modifier l'importance capitale des règles spécifiques attachées aux secteurs de la banque et de l'assurance, ni l'organisation spécialisée du contrôle qui en découle naturellement.

La bancassurance s'est développée, tout en restant d'une ampleur limitée

Sous différentes formes, la bancassurance a pris, au cours des dernières années, une importance de plus en plus grande en France comme dans d'autres pays européens.

Ce développement recoupe en fait des réalités économiques diverses, allant de la mise en place d'accords de partenariat entre les différents acteurs jusqu'à la création de filiales exclusives, constituant ce que l'on peut véritablement qualifier de conglomérats financiers, c'est-à-dire un groupe financier actif dans chacun des deux secteurs (banque et assurance) (3).

S'agissant des rapprochements à l'initiative des compagnies d'assurance, ils sont assez limités. À l'inverse, depuis déjà de nombreuses années, la plupart des groupes bancaires ont créé une filiale d'assurance et plus spécialement d'assurance vie. La part de marché en assurance vie de ces filiales de groupes bancaires est devenue significative.

L'activité d'assurance n'a cependant pas un poids très important pour ces groupes bancaires, ce qui relativise – sans les occulter – les problèmes prudentiels soulevés par l'existence de tels groupes.

Tous les grands pays de l'Union européenne sont dans une situation assez comparable à celle de la France, avec toutefois une tendance plus marquée au Benelux et dans les pays scandinaves où les deux activités de banque et d'assurance sont plus intégrées (Groupes Fortis, ING et MeritaNordbanken).

L'atténuation des distinctions ne remet pas en cause l'organisation spécialisée du contrôle

L'existence de conglomérats est parfois considérée comme un élément important d'atténuation des distinctions entre les deux secteurs, conduisant à s'interroger sur l'organisation opti-

male des autorités de contrôle face à ce phénomène.

Outre l'importance limitée que représentent en réalité de tels groupes par rapport à leur métier principal, les recoupements d'activités apparaissent limités même s'il importe que les autorités exercent une surveillance vigilante pour que les groupes financiers ne profitent de certains arbitrages prudentiels.

«Même les pays où l'intégration bancassurance est la plus forte, ont maintenu un contrôle spécialisé, exercé par des autorités distinctes.»

D'une manière générale, il apparaît que l'approche des risques est différente entre les deux secteurs, comme d'ailleurs dans la gestion interne des groupes de bancassurance. Toutefois, certaines activités communes (comme les cautions, par exemple, qui peuvent être accordées dans les deux statuts) peuvent conduire un groupe à réaliser des arbitrages réglementaires en choisissant de localiser cette activité dans le secteur où l'exigence prudentielle sera la plus faible.

Même si l'importance de ces activités reste limitée (la part des activités de cautions et de crédits représente moins de 2 % du chiffre d'affaires dans le secteur des assurances en France), elle justifie l'attention particulière des autorités de contrôle, d'autant que l'innovation financière ouvre la voie à de nouveaux produits communs aux deux secteurs (dérivés de crédit notamment).

L'ensemble de ces évolutions, pour une part déjà ancienne, n'apparaît pas aux yeux d'une très grande majorité des autorités de contrôle dans le monde, de

nature à remettre en cause le principe de spécialisation sur lequel se fonde largement aujourd'hui le contrôle des deux secteurs (*annexe*). Ainsi, même les pays où l'intégration bancassurance est la plus forte, ont maintenu un contrôle spécialisé, exercé par des autorités distinctes.

De la même façon, ce contrôle spécialisé est aussi celui qui vient d'être reconnu aux Etats-Unis où, près de 70 ans après le Glass Steagall Act, les évolutions législatives récentes (loi Gramm-Leach-Bliley) ont permis la création de Financial Holding Companies, groupes comprenant des activités de banque, de titres et d'assurance qui seront contrôlés par la FED dans le respect des compétences particulières de chaque contrôleur spécialisé.

Bien évidemment, il est nécessaire, dans une organisation spécialisée du contrôle – comme c'est également le cas dans le domaine de la supervision des activités transfrontières –, qu'une coopération efficace s'établisse entre les autorités en charge du contrôle des deux secteurs.

Au total, la nature des risques comme la réalité du concept de bancassurance en France et dans la plupart des autres pays, expliquent que toutes les réflexions engagées au plan international pour définir une réglementation des conglomérats financiers soient fondées sur l'amélioration des pratiques actuelles en respectant les deux principes éprouvés que sont la spécialisation des règles et des autorités avec une coopération efficace entre elles.

Les dix premiers groupes d'assurance en 1999 (en GF)

Chiffre d'affaires	Consolidé	En France	
		Vie	Non-vie
Axa	436	69	40
CNP	112	104	7
AGF	88	26	31
Groupama	78	27	36
Prédica/Pacifica (CNCA)	50	48	2
Générali France	39	24	14
ACM (Crédit mutuel)	27	22	5
Cardif (BNP Paribas)	26	13	2
Natio-Vie (BNP Paribas)	24	24	-
Mutuelles du Mans	24	6	12

Source : Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA).

Les axes de la réglementation des conglomérats financiers

Dans la mesure où les conglomérats financiers conservent une part dominante dans un secteur, la réglementation envisagée de ces conglomérats s'appuie tout naturellement sur les règles prudentielles en vigueur pour chaque secteur. Mais les autorités sont évidemment attentives à prendre en compte les insuffisances éventuelles de ces règles et à les compléter sur des questions particulières aux conglomérats, comme l'évaluation des risques et la définition de règles de coordination entre contrôleurs des différents secteurs.

Le cadre institutionnel doit être complété sur certains aspects

Pour l'essentiel, les situations en matière de conglomérats sont couvertes par les textes existants. En effet, les Directives européennes fournissent un cadre pour les différentes formes de groupes bancaires (4) ou d'assurances (5).

Par ailleurs, dans chacun des deux domaines, les textes prévoient la coopération entre les autorités en charge des deux secteurs lorsque les groupes comportent des entreprises bancaires ou d'assurance. Ils prévoient que ces autorités collaborent étroitement et se communiquent toutes les informations susceptibles de faciliter l'accomplissement de leur mission.

Il apparaît que le dispositif en place répond très largement aux préoccupations des autorités de contrôle face aux conglomérats. Celui-ci doit toutefois être complété pour que les règles prudentielles s'appliquent également aux groupes mixtes (6) (ceux pour lesquels l'addition des activités bancaires et d'assurance fait que le groupe est à dominante financière) et à des groupes dits «horizontaux» (ensemble d'entités formant un groupe financier sans lien de participation entre elles (7)).

Enfin, si les règles d'échanges d'information ont vocation à concerner un ensemble large de groupes financiers, une question importante d'une future réglementation des conglomérats financiers sera de déterminer si le suivi des risques spécifiques doit s'appliquer dès qu'un groupe financier est présent dans chacun des deux secteurs, ou si une approche plus pragmatique ne devrait pas être rete-

nue en limitant le champ à des groupes pour lesquels l'activité dans le plus petit secteur représente déjà une part significative.

L'appréciation des risques au niveau des conglomérats

Si les règles spécifiques applicables à chaque secteur assurent déjà une sécurité importante, la structure même des conglomérats, certaines opérations intra-groupes ou des concentrations de risques constituent une source d'attention pour les autorités et justifient la définition de règles harmonisées au niveau européen et, plus largement, au niveau international.

- L'une des questions est celle de l'appréciation de l'assise financière du conglomérat, avec le souci d'éviter que les mêmes fonds propres soient utilisés plusieurs fois au sein du groupe. Cette préoccupation n'est pas spécifique aux conglomérats financiers mais la difficulté par rapport à un groupe homogène tient aux exigences différentes entre les deux secteurs, elles-mêmes liées à la nature différente des risques.

Dans ses travaux, le «*Joint Forum*» a proposé différentes méthodes d'évaluation des fonds propres des conglomérats (8). Trois méthodes ont ainsi été examinées et considérées comme équivalentes. Les travaux européens actuels devraient confirmer cette équivalence des méthodes : l'une dite «*building-block*» consiste, sur la base de comptes consolidés, à définir une exigence synthétique à partir des exigences déterminées pour chaque secteur ; la seconde «*risk-based aggregation*», très proche, raisonne directement à partir des exigences prudentielles ; la dernière «*risk-based deduction*» consiste à substituer à la valeur de la participation le montant de l'actif net réévalué corrigé de l'exigence propre au secteur.

Au-delà de la définition d'une méthode, la question de la mobilité du capital à l'intérieur du conglomérat doit également être posée, à la fois parce que les concepts ne sont pas totalement identiques entre les deux secteurs, et que certains éléments sont spécifiques à l'un ou l'autre des secteurs ; en particulier, la question de la prise en compte ou non des intérêts minoritaires est posée.

- L'existence d'opérations intra-

groupes et de concentrations de risques est également un facteur de risques. Dans chaque secteur, des dispositions spécifiques existent : les règles bancaires comportent des limites de grands risques (permettant également d'appréhender les opérations intra-groupes avec le secteur des assurances) ; les règles dans l'assurance prévoient un suivi des risques intra-groupes et il existe des règles de dispersion des actifs. Au niveau du conglomérat, ces règles spécifiques ne paraissent pas suffisantes : il s'agit à la fois de s'assurer que certaines transactions intra-groupes ne sont pas réalisées dans des conditions anormales, et surtout d'éviter que les groupes ne profitent des différences des règles sectorielles pour réaliser des arbitrages réglementaires.

Dans ce domaine, toutefois, les différences importantes des méthodologies applicables à chaque secteur permettent difficilement d'envisager des règles quantitatives (9) et l'accent devrait plutôt être placé sur l'application au sein des groupes de principes de suivi des risques et de contrôle interne, sur l'information des autorités de contrôle et la capacité de ces dernières à intervenir s'il apparaît que certaines opérations affectent l'équilibre prudentiel du groupe (10).

La coordination des contrôleurs et les échanges d'information

Un élément essentiel de l'efficacité du contrôle des conglomérats financiers réside dans l'assurance qu'une autorité est bien responsable d'une approche globale du groupe et que toutes les autorités concernées disposent des éléments nécessaires à l'exercice de leur contrôle, notamment en s'échangeant des informations appropriées.

Dans ce domaine essentiel de la coopération entre autorités, les directives européennes bancaires et d'assurance comportent d'ores et déjà un certain nombre de principes sur lesquels se fondent l'action permanente des autorités de contrôle.

Dans la très grande majorité des situations de conglomérats, la désignation de l'autorité coordinatrice ne soulèvera par conséquent pas de problème, puisqu'il s'agira de l'autorité en charge de l'exercice du contrôle sur base consolidée. Dans certaines situations spéciales

(cas de groupes horizontaux), la réponse réglementaire n'est pas nécessairement évidente mais l'expérience montre que les autorités sont en mesure d'adapter l'organisation de leur contrôle en fonction de situations spécifiques dans le cadre d'accords ad hoc.

Au plan national, la mise en œuvre pratique de ces principes peut être facilitée

par l'institution de collèges d'autorités (comme en France ou aux Pays-Bas notamment) qui sont en mesure, au-delà de la coopération régulière qui existe entre chaque autorité, d'aborder les grandes questions que pourrait soulever le contrôle de certains groupes financiers. Une telle coopération existe également au plan international avec le «*Joint Forum*».

L'efficacité d'une telle organisation repose évidemment sur la capacité juridique des autorités à s'échanger des informations. Les directives européennes, comme les très nombreuses recommandations internationales, fournissent déjà les fondements de tels échanges même si, au plan réglementaire, des précisions complémentaires devront être apportées. ●

(1) Le «*Joint Forum*» a été constitué au début de 1996 sous l'égide du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) ; il regroupe les représentants des contrôleurs de banques, d'entreprises d'investissement ou de marché et d'assurances de treize pays ; pour la France, participent le secrétariat général de la Commission bancaire, la Direction du Trésor (partie assurances) et la Commission des opérations de bourse.

(2) «*Supervision of financial conglomerates*», février 1999 ; «*Intra-group transactions and exposures principles*», décembre 1999 et «*Risk concentrations principles*», décembre 1999.

(3) Traditionnellement, on qualifie de «conglomérat financier» un groupe financier actif dans au moins deux des trois secteurs (banque, entreprise d'investissement et assurance). En Europe, la distinction entre banque et entreprise d'investissement ne se justifie pas puisque la directive 93/6 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit a fixé un cadre prudentiel commun aux deux secteurs. En France, c'est d'ailleurs la Commission bancaire qui exerce le contrôle prudentiel des entreprises d'investissement.

(4) Dans le domaine bancaire, le champ de la consolidation est défini par la directive 92/30 sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée (désormais codifiée dans la directive 2000-12 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice) et par la directive 93/6 sur l'adéquation des fonds propres.

(5) Dans le domaine des assurances, la surveillance consolidée (dite complémentaire) est définie par la directive 98/78 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance.

(6) La notion de groupe mixte existe dans les deux directives européennes sectorielles mais, dans ce cas, il n'existe pas aujourd'hui de surveillance consolidée lorsque les activités bancaires et d'assurance, considérées globalement, sont dominantes.

(7) La Directive européenne sur la surveillance consolidée des établissements de crédit ouvre la possibilité aux Etats membres d'exercer une surveillance consolidée de tels groupes (cas notamment d'un ensemble d'établissements de crédit dont la maison-mère est située en dehors de l'Europe). En France, cette possibilité n'avait pas été transposée dans la réglementation ; le récent règlement du Comité de la réglementation bancaire et financière (n° 2000-03) ouvre toutefois la possibilité pour la Commission bancaire de

demander une telle consolidation.

(8) «*Capital adequacy principles paper*» du document «*Supervision of financial conglomerates*», février 1999.

(9) La difficulté principale tient à la détermination de l'assiette des risques : si les règles bancaires comportent une méthodologie de mesure des risques d'actifs (avec des coefficients de pondération différenciés selon la contrepartie et/ou l'opération), il n'existe pas aujourd'hui de telles méthodes dans le secteur des assurances.

(10) En France, pour les groupes bancaires, la Commission bancaire dispose déjà de pouvoirs dans ce domaine : d'une part, elle peut s'opposer à l'inclusion de certains éléments dans les fonds propres (qui servent de référence pour les différentes normes de gestion que les groupes bancaires doivent respecter), d'autre part, le récent règlement du Comité de la réglementation bancaire et financière sur la surveillance prudentielle sur base consolidée (n° 2000-03) lui permet – le cas échéant – d'agréger les risques des deux secteurs (banque et assurance) pour l'application des normes de gestion (contrôle des grands risques, exigences de solvabilité...), tel pourrait être le cas s'il apparaissait qu'un groupe bancaire loge dans ses filiales d'assurance certaines activités afin de «contourner» les exigences réglementaires.

Annexe

Cadre institutionnel de la surveillance des banques et des assurances dans la zone euro (à septembre 2000)

	Établissements de crédit	Sociétés d'assurance
Allemagne	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen avec soutien de la Banque centrale	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs-und Bausparwesen
Autriche	Ministère des Finances Direction banques	Ministère des finances, Direction assurances
Belgique	Commission bancaire et financière	Office de contrôle des assurances
Espagne	Banque centrale	Ministère des finances
Finlande	Financial Supervisory Authority avec soutien de la Banque centrale	Ministère des affaires sociales
France	Banque centrale avec la Commission bancaire	Commission de contrôle des assurances Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance
Irlande	Banque centrale	Ministère de l'industrie et du commerce
Italie	Banque centrale	Istituto per la vigilanza sulle Assicurazioni Private
Luxembourg	Commission de surveillance du secteur financier	Commissariat aux assurances
Pays-Bas	Banque centrale	Stichting Verzekeringskamer
Portugal	Banque centrale	Institut portugais des assurances