

Gestion des risques dans les conglomérats financiers et supervision prudentielle

Le développement de groupes actifs dans les trois secteurs financiers, banque, assurance et secteur du titre est depuis plusieurs années une source d'attention des autorités de contrôle. Au niveau international, la création en 1996 du Forum tripartite (ou *Joint Forum*), pour pérenniser le dialogue engagé dès le début des années 1990 entre les trois organisations internationales de surveillance des activités financières¹, est l'illustration du besoin d'analyse de toutes les questions prudentielles de nature trans-sectorielle.

Le développement de groupes actifs dans les trois secteurs financiers (banque, assurance et titres) — les conglomérats financiers —...

Par les différentes activités qu'ils embrassent, les nombreuses localisations géographiques et formes juridiques qu'ils adoptent, les groupes financiers de nature trans-sectorielle — qualifiés de conglomérats financiers — posent de nouveaux défis en termes de supervision, notamment celui de savoir si ces groupes disposent des outils appropriés pour maîtriser les risques qui les caractérisent. Le développement d'une gestion centralisée des risques et la mise au point de méthodes d'agrégation au niveau groupe — par le calcul d'un capital économique — pourraient constituer une première réponse à ce nouveau défi.

... pose de nouveaux défis pour les autorités de supervision...

Il apparaît également important que les autorités de supervision se dotent d'une réglementation prudentielle adaptée afin d'accompagner les évolutions de ces groupes diversifiés car la faillite d'un ou de plusieurs d'entre eux peut éventuellement faire peser un risque élevé, voire systémique, sur l'ensemble du système financier. Dans le même temps, les superviseurs doivent poursuivre l'étude des bénéfices liés à la diversification entre les secteurs de la banque et de l'assurance afin de déterminer si un groupe, actif dans ces deux secteurs, voit son niveau global de risques diminuer ou non.

... qui doivent se doter d'une réglementation prudentielle adaptée.

Depuis plusieurs années, l'ensemble de ces questions est au centre des réflexions tant au niveau européen qu'international. Dans le prolongement de son étude comparée des risques et des normes de fonds propres dans les trois secteurs financiers², le *Joint Forum* a engagé une étude sur les problématiques d'agrégation des risques, de gestion intégrée et de supervision des conglomérats financiers.

¹ Le *Joint Forum* regroupe des représentants des autorités de contrôle des trois secteurs financiers issus de ses organisations « parentes » (le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance et l'Organisation internationale de surveillance des valeurs mobilières) et comprend trente membres provenant de treize pays : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

² Cf l'étude dans le Rapport annuel de la Commission bancaire pour l'année 2001 « Gestion et transferts de risques dans les secteurs de la banque, de l'assurance et des marchés financiers ». Le rapport du *Joint Forum* est disponible sur le site Web de la Banque des règlements internationaux (www.bis.org).

Le Joint Forum — groupe de travail international — a engagé une réflexion sur ces problématiques.

Ces travaux permettront de compléter l'appréhension par les superviseurs des risques propres aux conglomérats financiers au moment où le cadre européen a été complété par la directive relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, entreprises d'assurance et d'investissement appartenant à un conglomérat financier, adoptée en décembre 2002 et dont la transposition dans les droits nationaux doit intervenir d'ici mi-2004 et s'appliquer au début de l'année 2005.

1. L'AGRÉGATION DES RISQUES AU SEIN DES CONGLOMÉRATS FINANCIERS

À mesure que les groupes financiers accroissent leur taille, la nature de leurs activités et leurs implantations géographiques, ils supportent des risques accrus qu'il importe de mesurer et de gérer afin de s'assurer que la rentabilité attendue des opérations pérennise la continuité de l'activité et que le groupe dispose d'un niveau de fonds propres adapté à son profil de risques.

Le défi qui se pose à ces groupes est à la fois de mettre en place une organisation et des procédures qui répondent au besoin d'une gestion des risques et de développer des techniques leur permettant d'agrèger leurs risques de différentes natures.

1.1. La gestion de leurs risques et le développement de techniques d'agrégation sont des défis posés aux conglomérats financiers

Au sein des conglomérats financiers, la mise en place d'une gestion centralisée des risques trans-sectoriels reste une pratique minoritaire...

La bonne maîtrise des risques constitue pour tout groupe financier un élément essentiel dans l'organisation et les procédures qu'il met en place, mais il n'est pas évident qu'une gestion intégrée, c'est-à-dire une centralisation totale de la gestion des risques trans-sectoriels, sera la voie vers laquelle s'orienteront les conglomérats financiers.

À la lumière des travaux en cours au sein du *Joint Forum*, notamment de l'analyse d'une trentaine de conglomérats au niveau international, il apparaît que le développement d'une gestion totalement centralisée des risques n'est pas au cœur des préoccupations de ces groupes. Une large majorité d'établissements privilégient plutôt une gestion décentralisée des risques au niveau local.

... qui se heurte à des obstacles de différentes natures...

L'approche intégrée de la gestion des risques — également connue sous la terminologie d'*Enterprise Wide Risk Management* — se heurte en effet à plusieurs obstacles, notamment l'adoption au niveau de toutes les unités d'une culture des risques commune, mais également une direction des risques centrale décisionnelle pour toutes les opérations, nonobstant les lignes de métiers, les unités ou les différents secteurs.

Dès lors qu'aucune preuve empirique ne permet de démontrer l'existence des bénéfices d'une approche intégrée, l'important pour les conglomérats financiers est de développer des mesures quantitatives des risques, sans que celles-ci impliquent un modèle particulier de gestion des risques.

... et dont les bénéfices n'ont jamais été démontrés.

Plus que le choix du mode d'organisation, la qualité de la gestion des risques repose sur la capacité des systèmes d'information à appréhender correctement les différents risques, c'est-à-dire des systèmes qui assurent la cohérence et l'intégrité de toutes les informations nécessaires à une vision consolidée. Mais face à des risques de natures diverses, la difficulté est de pouvoir développer des techniques quantitatives de mesure de ces risques. En réduisant chaque type de risque (crédit, marché, opérationnel et technique d'assurance) sous la forme d'un étalon commun, de telles méthodes doivent permettre de procéder à leur agrégation afin d'obtenir une vision complète du risque final au niveau du conglomérat financier. De telles approches, en décloisonnant profondément les secteurs, devraient permettre une meilleure sélection des opérations au regard des risques, sans distinction du métier auquel elles appartiennent.

Au sein des groupes financiers, la mesure la plus couramment utilisée est celle du « capital économique », c'est-à-dire le « coussin de sécurité » dont doit disposer absolument l'établissement afin de faire face aux pertes inattendues, c'est-à-dire celles qui ne sont pas couvertes par des provisions.

À cet égard, les travaux du *Joint Forum* devraient permettre d'établir une cartographie des pratiques au sein des principaux conglomérats financiers dont il ressort que ce sont les établissements à dominante bancaire qui ont tendance à utiliser le plus facilement ce concept, notamment parce qu'ils l'inscrivent dans la double perspective de la gestion des exigences réglementaires en matière de solvabilité et de la comparaison des performances entre les différentes lignes de métiers du groupe.

1.2. Si le principe d'une mesure commune des risques est un objectif essentiel, de nombreuses limites apparaissent encore pour le développement de ces techniques

Il apparaît que très peu de conglomérats financiers sont parvenus à esquisser une mesure agrégée des risques (par la méthode de capital économique) qui soit la plus complète et la plus robuste possible. Le plus fréquemment, les calculs se font par famille de risques (marché, crédit, opérationnel, technique d'assurance) avant d'être agrégés dans un second temps.

Aucune de ces deux étapes ne paraît encore suffisamment maîtrisée en raison, d'une part, d'une couverture insuffisante des risques, des métiers ou des entités et, d'autre part, du fait de problèmes liés à la mesure des effets de diversification.

1.2.1. Une couverture insuffisante des risques, des métiers ou des entités

Dès lors que l'objectif est d'appréhender de manière compréhensible l'ensemble des risques, la première faiblesse d'une telle mesure par le capital économique réside dans l'insuffisante fiabilité de tels calculs au niveau de certaines familles de risques, notamment les risques opérationnels et ceux d'assurance. En outre, toutes les entités et métiers des conglomérats financiers ne sont pas couverts intégralement.

La mise au point de méthodes de calcul en capital économique a concerné dans un premier temps les risques de marché...

Le risque de marché est le premier type de risque à avoir fait l'objet de ces méthodes de calcul en capital. Tous les grands établissements bancaires utilisent des méthodes de type *Value at risk (VAR)*, depuis le début des années quatre-vingt dix. La méthodologie, développée (et reprise dans l'amendement de 1996 à l'Accord de Bâle sur les fonds propres pour son extension aux risques de marché), vise à déterminer les exigences en fonds propres couvrant l'ensemble des risques de marché (risque de taux, de change et de variation du cours des actions) sur le portefeuille de négociation. Pour un horizon de temps et dans un intervalle de confiance donnés, l'établissement estime ses pertes maximales sur son portefeuille. Pour ce faire, il doit disposer de séries historiques suffisamment longues sur le prix des actifs composant le portefeuille ainsi que sur les taux constatés sur les marchés. Ces données sont indispensables pour estimer des paramètres comme la variabilité d'un actif ou sa sensibilité. Toutefois, comme la *VAR* indique seulement la perte anticipée maximale dans les conditions habituelles de fonctionnement des marchés, elle doit être complétée par des simulations de situations de crises afin d'estimer les pertes en cas de perturbations majeures sur les marchés.

... avant d'être progressivement adaptée aux risques de crédit.

Cette méthodologie a été transposée progressivement au risque de crédit dans des modèles qui reposent sur l'hypothèse que les variations, tant de taux d'intérêt que de taux de défaut, sont des variables aléatoires dont il est possible d'estimer la distribution de probabilité. Deux types de modèles sont à distinguer.

Le premier repose sur la méthode de la *VAR* et s'efforce d'évaluer les différentes valeurs, à horizon donné d'un an en général, d'un portefeuille de crédits compte tenu des probabilités de pertes sur ce portefeuille issues de la détérioration de la situation financière des emprunteurs, analysée comme le changement de classe de risque de l'emprunteur pouvant aller jusqu'à sa défaillance. Le second type de modèle est celui dit de « défaillance ». L'événement de crédit ne prend que la forme de la faillite de l'emprunteur et le modèle estime, à un horizon donné, la valeur d'un portefeuille de crédits compte tenu de la probabilité de faillite de la contrepartie.

La prise en compte du risque opérationnel dans les calculs de capital économique reste à l'heure actuelle encore en développement...

S'agissant du risque opérationnel, les méthodes de calcul de capital économique concernent encore peu d'établissements. En effet, elles se heurtent à la nécessité de disposer de séries statistiques internes longues pour évaluer les pertes induites au titre du risque opérationnel. Faute de telles données, il s'avère souvent indispensable de recourir à des sources externes, qui comportent leurs propres limites. La mise en œuvre du Nouvel accord de Bâle pour les groupes bancaires devrait fortement inciter au développement de tels modèles (reconnus au titre des méthodes dites *AMA – Advanced Measurement Approaches* pour déterminer une exigence en fonds propres réglementaires pour couvrir les risques opérationnels), mais il n'est pas évident que les établissements qui ne seront pas soumis à ces

futures règles (notamment les entreprises d'investissement non européennes) développeront de telles approches pour ce type de risque, en préférant conserver des méthodologies plus qualitatives.

Le risque technique d'assurance s'avère être la plupart du temps le dernier type de risque à être agrégé. Les méthodes de calcul de capital économique sur cette activité sont encore en cours de développement et nécessitent d'être fiabilisées. L'une des raisons est que peu de groupes financiers constituent aujourd'hui de véritables conglomérats financiers qui développent de manière importante des activités dans les secteurs de la banque et de l'assurance ; il est donc plus facile de maintenir un suivi propre à chaque secteur.

... tout comme les méthodes de calcul concernant les risques techniques d'assurance.

Par ailleurs, certains métiers ou entités des groupes financiers échappent aux calculs de capital économique. Une des raisons avancées est qu'ils ne sont souvent pas suffisamment intégrés dans les systèmes d'information. C'est en ce sens que le développement de systèmes exhaustifs, couvrant toutes les activités du groupe, est un préalable indispensable aux méthodes d'agrégation des risques. Il facilitera la constitution de bases de données, qui permettront de procéder aux calculs des corrélations trans-sectorielles.

1.2.2. Des problèmes méthodologiques liés à l'agrégation et à la quantification des bénéfices de la diversification

Pour obtenir le risque global d'un conglomérat financier, il est nécessaire de procéder à l'agrégation des différents étalons de capital économique estimés pour chaque famille de risque. Ce calcul n'apparaît pas encore suffisamment robuste et se heurte à la question de savoir s'il est légitime de prendre en compte les corrélations entre les différents risques.

L'agrégation des risques se heurte également au problème de la prise en compte des corrélations entre les différentes familles de risques.

Plusieurs études empiriques récentes ont démontré que les fusions entre banques et sociétés d'assurance-vie diminueraient le niveau des risques Boyd 1993¹, Whalen 2000². Ces résultats ont été corroborés par des simulations réalisées par Allen et Jagtiani (1999)³ qui ont permis d'établir qu'une expansion simultanée dans les trois secteurs (banque, assurance et services d'investissement) pourrait conduire à diminuer les risques, à l'inverse d'une fusion entre les seules activités de banque et d'entreprise d'investissement qui contribue à les accroître. Toutefois, les résultats de ces études, sur des échantillons très réduits, restent sujets à caution. En effet, ces travaux sont d'autant plus difficiles à mener que, de plus en plus, les conglomérats prennent de nouvelles expositions trans-sectorielles — « hybrides » — et sont ainsi confrontés à une grande variété de risques. Or, des effets de contagion peuvent apparaître et remettre en cause des bénéfices éventuels de la diversification.

De nombreuses études empiriques ont tenté de quantifier cet effet de diversification du conglomérat financier.

¹ Boyd, S. Graham and Hewitt (1993), *Bank Holding Company Mergers with Non-Bank Financial Firms*, Journal of Banking and Finance 17, pp 43-63.

² Whalen G. (2000), *The Risks and Returns Associated with the Insurance Activities of Foreign Subsidiaries of US Banking Organizations*, Office of the Comptroller of the Currency, US Treasury.

³ Allen and J.Jagtiani (1999), *The Impact of New Bank Powers (Securities and Insurance Activities) on Bank Holding companies Risk*, Federal Reserve Bank of Chicago.

Dans le même ordre d'idées, une étude réalisée par le cabinet de consultants Oliver, Wyman & Company (2001)¹ sur des conglomérats européens (qui développent à parts égales des activités bancaires et d'assurance) a essayé de mesurer les bénéfices liés à la diversification. La seule diversification des opérations dans le domaine bancaire et de l'assurance dommages procurerait les bénéfices les plus importants dans la mesure où les risques entre ces deux métiers seraient peu corrélés. En revanche, un « bancassureur » engagé à 70 % dans l'activité bancaire et à 30 % dans l'assurance-vie (ou l'inverse) ne profiterait que d'un faible effet de diversification, estimé à 2-3 %.

Peu de conglomérats financiers intègrent dans leur calcul de capital économique de telles approches...

Au travers des travaux en cours au sein du *Joint Forum*, il apparaît que certains conglomérats financiers sont en mesure de calculer ces effets de diversification et les utilisent pour minorer leur consommation en capital économique agrégé, mais les approches suivies restent encore largement fondées sur des hypothèses rudimentaires sur base forfaitaire.

... en l'absence de séries statistiques longues et de méthodologies suffisamment robustes.

En effet, pour estimer correctement les corrélations, il est nécessaire de disposer de séries statistiques longues. Or, en pratique, ces séries font défaut si bien que la majorité des conglomérats financiers préfèrent ne pas prendre en compte la diversification et agrègent les différents risques sous une hypothèse de corrélation parfaite.

En outre, la question théorique relative à la répartition au sein de chaque métier du groupe des bénéfices de la diversification n'a toujours pas été tranchée.

Toutefois, à supposer que les conglomérats financiers parviennent à l'avenir à calculer les bénéfices de la diversification, la question se pose de leur réaffectation au niveau de chaque métier. Deux théories s'opposent à ce sujet. La première considère que l'exercice est possible, en utilisant des clés de répartition arbitraires et forfaitaires. La seconde estime qu'un tel processus de ré-allocation, trop complexe, n'est pas fondé et les profits n'étant générés qu'au niveau agrégé les bénéfices de la diversification ne seraient pas « allouables ».

Le nouveau dispositif communautaire qui s'articule autour de la directive sur les conglomérats financiers de décembre 2002 a tenu compte de l'ensemble de ces problématiques.

Au total, les travaux engagés au sein du *Joint Forum* soulignent qu'il est, pour l'instant, impossible de conclure sur la question de la prise en compte des effets de diversification. Les activités de banque et d'assurance génèrent des risques financiers à part entière et distincts, qui ne se compensent pas. En ce sens, il est important, d'un point de vue prudentiel, de limiter les phénomènes de « double emploi des fonds propres » (les fonds propres bancaires servant également de base à la marge de solvabilité en assurance) et les effets de levier (une entreprise mère émet des emprunts pour financer les fonds propres de ses filiales). Cette préoccupation, de même que celle d'un encouragement à ce que les groupes financiers développent de saines pratiques de gestion de leurs risques, sont au cœur du nouveau dispositif communautaire avec la directive sur les conglomérats financiers adoptée en décembre 2002.

¹ Oliver, Wyman & Company (February 2001), *Study on the Risk Profile and Capital Adequacy of Financial Conglomerates*.

2. UN NOUVEL ENJEU DE LA SUPERVISION PRUDENTIELLE EN EUROPE : LA DIRECTIVE « CONGLOMÉRATS FINANCIERS »

La réglementation communautaire actuelle est constituée d'un ensemble de règles qui établissent la surveillance prudentielle des groupes exerçant des activités financières homogènes (cf annexe), mais il n'existe pas de surveillance spécifique des groupes dont l'activité relève de différents secteurs financiers, entités qualifiées de « conglomérats financiers ».

La réglementation communautaire actuelle est constituée d'un ensemble de règles sectorielles...

Ainsi, les établissements de crédit, entreprises mères de groupes, font l'objet d'une surveillance consolidée¹, de même que les compagnies financières, définies comme les entreprises mères de groupes dont les filiales sont exclusivement ou principalement des établissements de crédit, des entreprises d'investissement ou des établissements financiers et dont l'une au moins est un établissement de crédit.

Les entreprises d'assurance, entreprises mères de groupes, font l'objet d'une surveillance complémentaire², de même que les sociétés holdings d'assurance, définies comme les entreprises mères de groupes dont les filiales sont exclusivement ou principalement des entreprises d'assurance ou des entreprises de réassurance et dont l'une au moins est une entreprise d'assurance.

Par ailleurs, dans chacun des deux domaines, les textes existants 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 d'ores et déjà très largement aux préoccupations des autorités de contrôle face aux conglomérats. Mais il importait de compléter ce dispositif pour que les règles prudentielles s'appliquent également aux groupes mixtes³ (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).

... qui seront complétées de règles prudentielles ad hoc concernant les groupes mixtes et horizontaux.

¹ Dans le domaine bancaire, le champ de la consolidation a été 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. Celles-ci prévoient le traitement applicable aux groupes bancaires en précisant les modalités de la consolidation des compagnies financières, des établissements de crédit, des entreprises d'investissement, des établissements financiers et des entreprises de services bancaires auxiliaires.

² Dans le domaine des assurances, la surveillance consolidée (dite complémentaire) est définie par la directive n° 98/78 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance. Celle-ci prévoit le traitement applicable aux groupes d'assurance en précisant les modalités de surveillance complémentaire des sociétés holdings d'assurance, des entreprises d'assurance et des entreprises de réassurance.

³ La notion de groupe mixte existe dans les deux directives européennes sectorielles (cf annexe) mais, dans ce cas, il n'existe pas aujourd'hui de surveillance consolidée lorsque les activités bancaires et d'assurance, considérées globalement, sont dominantes.

Enfin, si les règles d'échanges d'informations ont vocation à concerner un ensemble large de groupes financiers, une question importante qui se posait pour cette nouvelle réglementation était de déterminer si le suivi des risques spécifiques devait s'appliquer dès qu'un groupe financier est présent dans chacun des deux secteurs ou si une approche plus pragmatique ne devait pas être retenue en limitant le champ à des groupes pour lesquels l'activité dans le plus petit secteur représente déjà une part significative.

Adoptée à la fin de 2002, cette nouvelle directive, qui devrait s'appliquer au début de 2005, ...

La directive sur les conglomérats financiers, adoptée à la fin de 2002 et qui doit s'appliquer au début de 2005, vise à mettre en place cette surveillance prudentielle complémentaire en se fondant sur trois principes généraux :

- la surveillance exercée au titre des conglomérats financiers n'affecte pas les tâches et les responsabilités qui résultent des directives sectorielles ;
- les directives sectorielles sont complétées afin d'assurer la cohérence nécessaire dans les définitions et les principes qui régissent la surveillance dans chaque secteur et pour assurer, en termes d'exigences en fonds propres, un traitement équivalent entre les groupes financiers, qu'ils soient ou non conglomérats ;
- les règles relatives à la coopération et aux échanges d'informations sont complétées afin d'assurer une plus grande coordination dans le contrôle des groupes financiers.

... a retenu un champ d'application large de la notion de conglomérat financier.

En définitive, la directive a retenu un champ d'application assez large de la notion de conglomérat financier et sur les autres aspects du dispositif, notamment pour l'adéquation des fonds propres, le suivi des risques, la coordination et les échanges d'information, elle s'appuie très largement sur les différents rapports publiés par le *Joint Forum* au cours des dernières années ¹.

2.1. La directive retient une définition large des conglomérats financiers

Plusieurs critères, en termes de total de bilan et de part des activités trans-sectorielles, ...

L'objectif de la directive est de couvrir tous les groupes financiers dont les activités trans-sectorielles sont significatives, y compris les groupes n'ayant pas de maison mère en Europe.

À cet effet, la directive retient plusieurs critères pour qu'un groupe soit qualifié de « conglomérat financier » :

- la part des activités financières au sein du groupe dépasse 40 % (en termes de total de bilan) ;
- et la part des activités trans-sectorielles dépasse 10 % (mesurée en termes de moyenne de la part respective de l'activité bancaire ² et d'assurance sur les critères de total de bilan et d'exigence de solvabilité).

¹ *Supervision of financial conglomerates*, février 1999 ; *Intra-group transactions and exposures principles*, décembre 1999 et *Risk concentrations principles*, décembre 1999.

² L'activité de services d'investissement est agrégée à l'activité bancaire pour la détermination de ce seuil.

À ces critères permettant de couvrir les groupes financiers qui développent effectivement une activité jugée significative dans chaque secteur, la directive ajoute un critère lié à l'importance des activités en termes de taille. Ainsi, un groupe pourra être qualifié de conglomérat financier si le total de bilan du plus petit secteur d'activité dépasse 6 milliards d'euros même si le seuil des activités trans-sectorielles est inférieur à 10 %.

... permettront de couvrir les groupes intervenant significativement sur plusieurs secteurs financiers, ...

Dans ce dernier cas, la directive prévoit la possibilité pour les autorités compétentes concernées (celles en charge de la surveillance consolidée dans chaque secteur : banque, assurance, gestion d'actifs) de décider d'un commun accord qu'il n'est pas approprié de considérer un tel groupe comme un conglomérat financier (notamment lorsque la part trans-sectorielle est inférieure à 5 % ou que la part de marché ¹ ne dépasse pas 5 % dans aucun État membre).

Sur le fondement de ce critère de taille, un nombre très important de groupes financiers européens seront qualifiés de conglomérats financiers, mêlant un petit nombre de groupes qui développent effectivement des activités significatives dans les deux secteurs et d'autres groupes, de taille importante, mais dont l'activité trans-sectorielle demeure réduite. En France, tous les grands groupes bancaires ayant développé des activités d'assurance au travers de filiales spécialisées dont le total de bilan excède le seuil de 6 milliards d'euros pourraient ainsi être considérés comme des conglomérats financiers.

... ce qui conduira à qualifier un nombre très important de groupes financiers européens comme conglomérats financiers.

2.2. En matière d'adéquation des fonds propres, la directive s'appuie sur les travaux antérieurs du Joint Forum

Si les règles spécifiques applicables à chaque secteur assurent déjà une sécurité importante, l'une des questions au niveau des conglomérats financiers est celle de l'appréciation de l'assise financière, 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.

Les règles retenues par la directive pour apprécier l'adéquation des fonds propres au niveau du conglomérat se fondent sur les règles sectorielles existantes, qui sont considérées comme adaptées aux risques spécifiques à couvrir, et les différentes méthodes de calcul, considérées comme équivalentes, sont reprises des travaux du *Joint Forum* ².

L'appréciation de l'adéquation des fonds propres des conglomérats financiers repose sur les règles sectorielles existantes...

Le calcul de l'exigence complémentaire peut être effectué selon l'une des trois méthodes proposées dans la directive :

... et les méthodes de calcul de l'exigence complémentaire sont reprises des travaux du Joint Forum.

- la méthode de la consolidation (dite *building-block*) qui consiste, sur la base des comptes financiers consolidés (avec intégration globale des activités d'assurance), à vérifier que les fonds propres du groupe couvrent la somme des exigences spécifiques à chaque secteur ;

¹ En termes de total de bilan dans le secteur bancaire et de primes brutes dans le secteur de l'assurance.

² *Capital adequacy principles paper* du document *Supervision of financial conglomerates*, février 1999.

- la méthode de la déduction et agrégation (*risk-based aggregation*) qui consiste, lorsqu'il n'existe pas de comptes consolidés, à reconstituer les exigences du groupe à partir des exigences individuelles ;
- la méthode de la déduction (*risk-based deduction*) qui consiste à substituer à la valeur de la participation le montant de l'actif net réévalué ou l'exigence propre à l'autre secteur.

Trois méthodes sont offertes au libre choix de l'autorité en charge de la coordination lors de la transposition de la directive.

La méthode reposant sur la consolidation des groupes financiers devrait être retenue pour la France.

Le choix de la méthode relève de l'autorité en charge de la coordination, avec la possibilité, lors de la transposition en droit national de la directive, d'imposer une méthode unique aux groupes dont l'entreprise mère est un établissement agréé.

Dans les négociations, tant au *Joint Forum* que pour la préparation de la directive, les autorités françaises ont soutenu, de manière constante, la méthode qui se fonde sur la consolidation des groupes financiers. Celle-ci devrait donc très probablement être retenue lors de la transposition de la directive pour s'appliquer à titre obligatoire aux groupes dont l'entreprise mère est un établissement agréé.

La directive modifie les règles sectorielles pour aménager le traitement des participations inter-sectorielles...

Par ailleurs, pour assurer l'égalité de concurrence entre les différents secteurs et entre les groupes financiers, qu'ils soient ou non conglomérats financiers, la directive modifie les règles sectorielles pour aménager le traitement des participations inter-sectorielles¹. Pour la détermination de l'exigence sectorielle, la directive prévoit de laisser le choix entre la déduction de la participation et l'application de l'une des méthodes prévues pour les conglomérats financiers. Ces dispositions sont ainsi conformes aux règles prévues dans le Nouvel Accord de Bâle qui doit s'appliquer à la fin de 2006.

... afin d'assurer un traitement équivalent en termes d'adéquation des fonds propres.

Avec la modification des directives sectorielles, un traitement équivalent en termes d'adéquation des fonds propres sera assuré. En se fondant sur la méthode de la consolidation, les groupes bancaires auront :

- d'une part, à déterminer leur exigence de solvabilité bancaire uniquement sur la base de l'activité bancaire du groupe (à l'exclusion de toutes les filiales d'assurance) ; c'est-à-dire que, par rapport à la situation actuelle pour le calcul du ratio de solvabilité, les fonds propres bancaires devront être déterminés à l'exclusion de la différence de mise en équivalence des participations dans les filiales d'assurance ;
- et d'autre part, à s'assurer que les fonds propres consolidés (avec consolidation globale des activités d'assurance) couvrent la somme des exigences bancaires et des exigences en assurance.

¹ La notion de participation est définie par la détention directe ou indirecte d'au moins 20 % des droits de vote ou du capital d'une entreprise.

2.3. Un accent particulier est mis sur le suivi des risques, en termes de concentration, d'opérations intra-groupe et, de manière générale, de contrôle interne

Au-delà de l'adéquation des fonds propres, la bonne gestion des risques dans les conglomérats — comme dans tout groupe financier — est un élément essentiel pour assurer la stabilité financière. Par leurs structures et les différentes natures de risques, les conglomérats justifient une attention particulière, notamment en raison d'opérations intra-groupe et de concentration 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-groupe avec le secteur des assurances) ; les règles dans l'assurance prévoient un suivi des risques intra-groupe 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-groupe 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.

Toutefois, dans ce domaine, les différences importantes des méthodologies applicables à chaque secteur permettent difficilement d'envisager des règles quantitatives¹ ; c'est pourquoi, dans le prolongement des travaux du *Joint Forum*², la directive prévoit une information régulière (au moins une fois par an) des autorités sur les concentrations des risques au niveau du conglomérat et sur les transactions internes importantes.

La directive n'introduit aucune limite particulière, comme c'est le cas pour l'activité bancaire, dans la mesure où il n'existe pas d'approche trans-sectorielle commune des risques (cet aspect a fait l'objet de travaux au sein du *Joint Forum* à partir d'une analyse des systèmes de suivi des risques mis en place dans les conglomérats).

La directive se limite à exiger des conglomérats la mise en place de processus appropriés de gestion des risques et rend obligatoire une information des autorités. S'agissant des transactions intra-groupe, la directive introduit un seuil indicatif de l'importance des transactions, fixé à 5 % des exigences totales en fonds propres du conglomérat.

Au-delà de ces règles spécifiques, la directive prévoit un cadre plus général en matière de contrôle interne, étendant aux conglomérats financiers des principes déjà largement applicables aux groupes bancaires. En particulier, les conglomérats financiers auront à se doter de procédures de gestion des risques avec des règles de

L'ensemble des opérations intra-groupe et la centralisation des risques au sein des conglomérats financiers...

... justifie un suivi particulier des risques par le superviseur.

L'hétérogénéité des méthodes et pratiques à chaque secteur ne permet pas d'envisager des règles quantitatives.

C'est pourquoi la directive n'a introduit aucune limite particulière...

... et s'en tient à l'obligation de mise en place de processus de gestion des risques adaptés et d'information des autorités de contrôle.

Ce dispositif s'inscrit dans un cadre plus général de renforcement des systèmes de contrôle interne au sein des conglomérats financiers.

¹ 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 pondérations différenciés selon la contrepartie et/ou l'opération), il n'existe pas aujourd'hui de telles méthodes dans le secteur des assurances.

² *Risk concentrations principles*, décembre 1999 et *Intra-group transactions and exposures principles*, décembre 1999.

saine gestion et d'implication des organes de direction et d'administration, une politique d'adéquation des fonds propres adaptée au profil de risques, des dispositifs de surveillance des risques conformes à l'organisation du groupe ainsi que des procédures saines de comptabilité et d'information permettant la production de toutes les informations utiles à l'exercice de la surveillance du conglomérat.

2.4. Pour chaque conglomérat financier, un coordonnateur sera clairement identifié et les principes de coopération et d'échange d'informations entre autorités sont confirmés

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 pouvant librement s'échanger des informations appropriées.

Au-delà de la coopération habituelle entre autorités de contrôle,

D'une manière générale, 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.

Ainsi, au niveau bancaire, des procédures adéquates de consultation et de coopération bilatérales, dans le cadre d'accords (*memoranda of understanding*), selon les dispositions de la deuxième directive de coordination bancaire, permettent aux autorités d'assurer un partage efficace entre les responsabilités du pays d'origine et du pays d'accueil des succursales et des filiales.

Dans le secteur des assurances, un protocole concernant la collaboration des autorités de contrôle pour l'application de la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance répond à un objectif similaire.

... la directive a prévu...

Au niveau des conglomérats, l'objectif de la directive est d'assurer qu'il y ait, pour tous les conglomérats financiers, une autorité unique en charge de la coordination, c'est-à-dire responsable à la fois de l'exercice de la surveillance du conglomérat et de la mise en œuvre de la coopération entre les différentes autorités de surveillance.

... qu'une autorité unique en charge de la coordination de la supervision des conglomérats financiers soit désignée — le coordonnateur.

Pour la désignation du coordonnateur, la directive a retenu des critères proches de ceux applicables dans le secteur bancaire, qui permettent la sélection de l'autorité compétente la mieux à même d'assumer ce rôle.

Pour les principaux groupes bancaires français, le rôle du coordonnateur s'identifiera à l'autorité de supervision bancaire consolidée.

D'une manière générale, lorsque l'entreprise mère du groupe est une entreprise réglementée, le coordonnateur est l'autorité qui assure le contrôle de cette entreprise. Pour les principaux groupes bancaires français, le rôle de coordonnateur s'identifie ainsi à l'autorité déjà en charge du contrôle bancaire sur base consolidée.

La désignation du coordonnateur est un élément important pour la mise en œuvre de la surveillance des conglomérats financiers puisque, au-delà de sa mission de surveillance (respect des règles d'adéquation des fonds propres, de concentration des risques, de contrôle interne...), le coordonnateur doit faciliter la coopération entre les différentes autorités compétentes.

Le coordonnateur doit également faciliter la coopération entre les différentes autorités compétentes et l'échange d'informations...

À cet effet, la directive prévoit la mise en place d'accords de coordination entre les différentes autorités en charge de la surveillance sectorielle consolidée (banque, assurance et gestion de portefeuille).

... au moyen de la mise en place d'accords de coordination spécifiques.

Le rôle du coordonnateur sera également important dans le cas de groupes financiers dont l'entreprise mère a son siège en dehors de l'Union européenne. Dans ce cas, si le groupe répond aux critères définis pour le champ d'application, il sera qualifié de conglomérat financier et devra respecter les obligations à cet effet : soit l'éventuel coordonnateur considère que le groupe est soumis à une surveillance équivalente dans son pays d'origine et le groupe n'a pas d'autres obligations ; soit, dans le cas contraire, les dispositions de la directive s'appliquent et les autorités peuvent notamment exiger la constitution d'une société holding au sein de l'Union européenne afin de faciliter la surveillance du conglomérat en Europe.

Ce dispositif sera étendu aux groupes financiers dont le siège de l'entreprise mère est situé en dehors de l'Union européenne.

L'efficacité de la coopération repose évidemment sur la capacité juridique des autorités à s'échanger des informations. Là encore, les directives existantes, comme les très nombreuses recommandations internationales¹, fournissent déjà les fondements de tels échanges. La directive s'appuie très largement sur ces principes pour prévoir que les autorités en charge de la surveillance des différentes entités des conglomérats financiers se communiquent tous les renseignements utiles, notamment en s'échangeant les informations essentielles sur la structure du conglomérat, sa situation financière, son organisation ainsi que sur les difficultés qui pourraient affecter les entreprises appartenant au groupe.

La directive prévoit également une consultation mutuelle entre autorités en charge de la surveillance sectorielle consolidée lors de modifications importantes (de l'actionnariat, de l'organisation ou de la direction) et en cas de sanctions.

Enfin, l'accès à l'information est renforcé en ouvrant la possibilité (y compris dans le cadre des directives sectorielles) à une autorité d'être associée aux contrôles effectués dans un autre État membre dans des entités appartenant à un groupe dont cette autorité assure le contrôle.

¹ – « Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace », Comité de Bâle, septembre 1997 ; les principes concernant les échanges d'informations reprennent des éléments contenus dans le premier document élaboré par le Comité de Bâle à sa création en 1975, connu sous le nom de « Concordat » ;

– *Insurance Supervisory Principles*, septembre 1997 et *Principles Applicable to the Supervision of International Insurers and Insurance Groups and Their Cross-border Establishments*, octobre 1999, *International Association of Insurance Supervisors* ;

– *The G-7 Ten Key Principles* contenus dans le rapport des ministres des Finances du G-7 *Financial Stability – Supervision of Global Financial Institutions*, mai 1998 ;

– *Objectives and Principles of Securities Regulation*, *International Organization of Securities Commissions*, septembre 1998 ;

– *Framework for Supervisory Information Sharing* et *Principles for Supervisory Information Sharing* contenus dans *Supervision of Financial Conglomerates*, *Joint Forum*, février 1999.

CONCLUSION

Les conglomérats financiers doivent continuer à développer des outils de gestion performants afin de maîtriser au mieux leurs risques.

Face à un développement de conglomérats financiers, qui reste encore limité s'agissant de groupes qui exercent des activités réellement significatives dans les secteurs de la banque et de l'assurance, il est essentiel que les groupes eux-mêmes se dotent de l'organisation et des outils qui leur permettent de s'assurer qu'ils exercent leur activité dans des conditions correctement maîtrisées.

Il ressort des travaux internationaux que les groupes financiers intègrent ces préoccupations et cherchent à se doter des outils les mieux adaptés au suivi de leur profil de risques. Dans les prochains mois, le *Joint Forum* prévoit d'intensifier le dialogue avec la profession afin que ces efforts se poursuivent et que les préoccupations réciproques soient partagées.

Pour ce qui concerne l'organisation de la supervision des conglomérats, si l'on constate que les autorités nationales peuvent effectuer des choix différents entre la création d'autorités uniques pour les secteurs de la banque et de l'assurance et le maintien d'autorités spécialisées, la directive européenne sur les conglomérats financiers a confirmé la cadre actuel de règles propres à chaque secteur avec un renforcement de la coopération entre les superviseurs.

En France, la coopération en place entre la Commission bancaire et la Commission de contrôle des assurances, formalisée en 2001 par la signature d'une charte entre les deux institutions, s'inscrit parfaitement dans ce cadre européen pour assurer le contrôle des groupes qui développent des activités dans les deux secteurs.

