



UNE DÉMARCHE PRAGMATIQUE POUR UNE VISION CONVERGENTE DE LA SUPERVISION DES CONGLOMÉRATS FINANCIERS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

ARNOLD SCHILDER *

C'est un honneur d'être invité à partager quelques réflexions sur la voie ouverte au développement d'une démarche commune concernant les conglomérats financiers. En tant que président de l'Interim Working Committee of Financial Conglomerates (IWCFC) et membre du directoire de la Banque centrale néerlandaise (De Nederlandsche Bank) qui est également le superviseur prudentiel aux Pays-Bas, j'ai été très impliqué dans la réponse des autorités de surveillance à l'établissement de participations croisées entre banques et compagnies d'assurance, qui ont conduit à l'existence des conglomérats financiers tels que nous les connaissons actuellement : des grandes entreprises financières ayant des activités importantes dans les secteurs traditionnels de la banque et de l'assurance. L'émergence de ces conglomérats nous a amenés, à différentes étapes, à repenser notre approche, d'abord au niveau national et à présent au niveau européen, ainsi qu'à une moindre échelle au niveau mondial.

PERSPECTIVE

On dénombre 68 conglomérats financiers européens actifs sur le marché européen, ainsi que 9 conglomérats financiers qui ont leur

* Membre du directoire de la Banque centrale néerlandaise (De Nederlandsche Bank) et président de l'Interim Working Committee on Financial Conglomerates (IWCFC).



siège social dans des pays tiers². Les conglomérats financiers européens comprennent des groupes bien connus tels que BNP Paribas et Crédit agricole. Ces conglomérats se sont formés depuis la fin des années 1980. Aux Pays-Bas comme dans plusieurs pays européens, une séparation stricte fut imposée entre les groupes bancaires et d'assurance jusqu'à cette période. Ces conditions ont été assouplies en raison de l'expansion des marchés et du rapprochement des produits offerts par les différents secteurs dans l'UE. En conséquence, divers conglomérats financiers ont vu le jour, dominés soit par des banques soit par des compagnies d'assurance. En réponse au nombre croissant et à l'impact sur le marché de ces conglomérats, l'UE a décidé d'établir un régime complémentaire de surveillance des conglomérats financiers. Des régimes similaires ont été introduits dans les secteurs de la banque et de l'assurance - respectivement pour les groupes d'assurance et les groupes bancaires -, mais pour les conglomérats financiers il y a une difficulté additionnelle liée au rôle joué non seulement par les différences nationales de mise en œuvre, mais aussi par les différences de législation sectorielle au niveau européen et au niveau national.

Le régime de l'UE a été fixé dans la directive sur les conglomérats financiers (DCF ; directive 2002/87/EG), qui devait être transposée dans les droits nationaux des pays membres en 2004. La DCF s'ajoute à la législation sectorielle existante en s'appliquant d'une manière souple. Si les directives changent dans l'un des secteurs - par exemple en raison de l'introduction récente des dispositions de la directive dite Bâle II - la CRD - dans la législation du secteur bancaire ou en raison des changements attendus du projet de directive Solvency II dans la législation du secteur de l'assurance - la DCF restera un complément de la nouvelle législation.

La DCF se concentre sur les questions où elle est estimée utile à ce stade de développement du marché afin de compléter la législation sectorielle, et de donner aux superviseurs et aux institutions une vision plus grande et plus juste du panel financier et organisationnel. La directive rajoute des règles qui concernent des exigences additionnelles de fonds propres, des processus de contrôle interne et la coopération entre tous les superviseurs de l'UE concernés, ainsi que le lien avec les pays tiers où les conglomérats peuvent avoir leur siège social.

Depuis 2004, dans les trois secteurs financiers principaux dans l'UE (banque, assurance/retraite, et services d'investissement titres/placement collectif), un processus connu sous le nom de « processus Lamfalussy » a été introduit sur l'ensemble de la chaîne décisionnelle. A été conféré à ce processus le nom du président d'un groupe de travail



qui inventa cette démarche initialement pour le secteur des titres³, où il fut testé et trouvé efficace. Essentiellement, ce processus distingue quatre niveaux concernant la législation européenne. Le premier niveau est un processus conjoint dans lequel le conseil et le parlement se mettent d'accord et approuvent les dispositions législatives fondamentales sur la base des propositions de la Commission européenne. Le deuxième niveau est constitué d'un comité de représentants des ministères de finances nationaux, présidé par la Commission, qui - en plus de discuter les premières versions des propositions pour le niveau 1 avec cette dernière - la conseille sur ses pouvoirs de prendre ou d'amender dans un processus relativement rapide des règles plus détaillées, en application des dispositions fondamentales. Le troisième niveau comprend les comités regroupant tous les superviseurs d'un secteur, établis par une décision de la Commission, qui la conseillent sur la législation et qui, au-delà des tâches de coopération, visent à assurer dans l'UE une convergence tant dans l'application des règles que dans les pratiques de surveillance. Au quatrième niveau, la Commission vérifie que la législation soit appliquée correctement.

Dans la DCF, le comité de niveau 2 est l'European Financial Conglomerates Committee (EFCC). Puisqu'il n'y a pas encore de réglementation de niveau 2 et en raison de la nature récente et complémentaire de la DCF, son agenda a jusqu'à présent compris moins de sujets que pour les comités de niveau 2 dans les trois secteurs principaux. Ceci risque de changer dans le contexte de la revue cette année de la DCF. Au niveau 3, aucun comité officiel n'a été établi par la Commission pour les mêmes raisons.

L'IWCFC a été créé pour remplir la fonction de comité de niveau 3 d'une manière efficace. En concertation avec l'EFCC et la Commission, les comités du niveau 3 (CEBS, CEIOPS et CESR⁴) ont établi ce comité intérimaire en 2006 pour augmenter la convergence nécessaire dans la surveillance complémentaire, autant sur des questions pratiques telles que des inventaires et des évaluations conjointes que des questions de régime choisi, comme l'application de quelques-unes des dispositions de la DCF d'une manière convergente et pragmatique. L'IWCFC se compose des représentants de toutes les autorités nationales de surveillance intéressées, représentées au CEBS et au CEIOPS, ainsi que des observateurs du CESR, de la Commission et de la Banque centrale européenne. La présidence et la vice-présidence sont partagées entre membres du CEIOPS et du CEBS. Dans cette première phase, j'ai, en tant que membre de CEBS, l'honneur d'assurer la présidence de l'IWCFC. À l'été 2008, mon estimé collègue du CEIOPS, Patrick Brady, de l'autorité de supervision irlandaise, me succédera comme président.



LES OBJECTIFS ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL DE L'IWCFC

L'objectif global de l'IWCFC est d'établir une perspective cohérente sur les conglomérats financiers à partir d'une vue d'ensemble de tous les groupes. Dans sa lettre du 6 novembre 2006⁵, la Commission écrit : « En particulier, nous attendons de l'IWCFC une vision simple des groupes dans leur globalité, comme l'exige la surveillance des conglomérats, plutôt qu'une vision composite qui serait le reflet des perspectives sectorielles diverses. »

L'IWCFC souscrit entièrement à cette approche et tache d'appliquer ce principe dans ses méthodes de travail :

- L'IWCFC se réunit quatre fois par an. Avant chaque réunion plénière, une conférence téléphonique a lieu à l'initiative de la présidence et de la vice-présidence avec les présidents des comités principaux, c'est-à-dire des comités ayant chacun pour mission l'étude d'un sujet particulier appartenant au travail de l'IWCFC, de niveau 3 (CEBS et CEIOPS). Ceci facilite non seulement l'influence nécessaire de ces comités principaux sur l'agenda de l'IWCFC, mais aussi la transparence trans-sectorielle par la comparaison des agendas respectifs et le partage des idées.

- La majorité des documents et de l'information sur lesquels porte le travail de l'IWCFC sont préparés par des équipes d'experts ou des groupes de travail conjoints (« joint task force »), d'un nombre de participants restreint, de 10 à 15 personnes, et à la composition équilibrée. Ceci permet une analyse et une discussion approfondies et la préparation des propositions mûrement réfléchies pour la réunion plénière.

- L'équilibre trans-sectoriel et transnational des participants dans les groupes d'experts ou les missions conjointes est une condition préalable pour permettre la convergence dans l'approche basée sur le consensus de l'IWCFC.

- Ces groupes d'experts préviennent le risque de discussion peu concluante dans les réunions plénières. Le débat approfondi est le bienvenu mais pour qu'il soit utile, des questions précises doivent être dégagées du travail de préparation et être posées aux membres de l'IWCFC. L'IWCFC est convaincu aussi que la participation directe de tous les experts et des autorités représente un moyen d'arriver à des vues cohérentes sur la surveillance des conglomérats financiers. Le partage d'expérience et de la charge d'investigation aide nos membres à satisfaire notre besoin d'avoir prise sur la complexité des sujets principaux actuels.

- D'autres sujets, où les données restent jusqu'à présent peu claires et où



la transparence et la divulgation des règles et pratiques de surveillance sont demandées, sont traités par le biais de questionnaires. Ceci a amené, par exemple, à la publication récente d'une revue d'ensemble à jour de tous les conglomérats financiers dans l'UE, ainsi que plusieurs études descriptives internes qui sont mises à la disposition de nos membres sur les sites Internet des membres du CEBS et du CEIOPS.

- Bien que le processus décisionnel de l'IWCFC soit basé sur le consensus et prenne ainsi en compte l'opinion des membres des comités principaux, beaucoup de sujets à l'ordre du jour auront aussi un impact sur le travail du CEBS et du CEIOPS. Afin d'éviter des lacunes et le travail en double, l'IWCFC reçoit un renfort du secrétariat des deux comités et se sert d'un processus de « non objection » dans lequel les membres du CEBS et du CEIOPS qui ne sont pas représentés dans l'IWCFC peuvent indiquer s'il y a des difficultés avec les décisions prises par l'IWCFC. L'IWCFC rapporte directement aussi à l'EFCC et participe à ses réunions.

Dans cette première phase de mise en œuvre de la DCF et d'existence de l'IWCFC, ce dernier s'est beaucoup servi de formats *ad hoc* dans ses réunions pour arriver à une compréhension commune des questions pratiques actuelles, du marché, et des conséquences des politiques et des réglementations. Par exemple, au cours de certaines réunions, des groupes de travail furent organisés autour des études des cas pratiques concernant l'application de la DCF. La création de plus petits groupes et l'application des méthodes de travail en ateliers ont permis de faire participer chaque membre, d'aborder des questions de toute sorte, et d'atteindre une compréhension mutuelle et technique sur des thèmes comme le capital, la concentration des risques, et la coordination de la surveillance. Ces derniers mois, les superviseurs ont pu effectivement échanger beaucoup d'informations, d'une manière structurée et efficace.

La surveillance au quotidien est un élément structurel de l'agenda de l'IWCFC. Dans les tours de table, tout problème ou cas pratique peut être évoqué et discuté dans la confidentialité de séances entre superviseurs seuls. De la même manière, des cas concrets peuvent être discutés avec la haute direction d'une institution pendant nos travaux informels. Par exemple, à l'occasion de plusieurs réunions plénières, des intervenants de l'industrie furent invités pour présenter leurs pratiques en matière de gestion des risques.

Le fait de permettre aux autorités impliquées dans la surveillance des établissements d'assurance et/ou bancaires faisant partie de conglomérats financiers de se réunir au-delà des frontières de la législation sectorielle et des pays, a développé entre les membres de l'IWCFC un capital de confiance et de compréhension utile à des

superviseurs n'ayant jamais travaillé ensemble auparavant. C'est sur une telle base seulement que peuvent se bâtir des résultats tangibles pour les institutions, et que le respect et la compréhension mutuels peuvent contribuer au développement d'une approche cohérente de la surveillance des conglomérats financiers.

RÉSULTATS OBTENUS

L'IWCFC a démarré quand la directive est entrée en vigueur et a connu un programme de travail intensif pour atteindre les objectifs fixés. L'IWCFC a livré ses premiers résultats déjà en 2006, notamment avec la production d'un premier rapport macro-prudentiel qualitatif. En 2007, l'IWCFC se pencha sur les questions du capital, de l'évaluation des équivalences dans la surveillance des conglomérats financiers aux États-Unis et en Suisse, entre autres sujets pertinents.

S'agissant de la question du capital, la Commission fit une demande d'avis auprès de l'IWCFC consistant en trois parties :

- la comparaison des règles sectorielles entre celles des banques et services d'investissement et celles des compagnies d'assurance pour l'acceptabilité des instruments de capital, publié en janvier 2007 ;
- les conséquences et l'impact des ces différences dans la surveillance des conglomérats, publié en août 2007 ;
- les recommandations pour tenir compte de ces différences, disponibles depuis janvier 2008 en tant que dossier de consultation. L'IWCFC publiera un document final une fois que les avis sollicités seront obtenus et intégrés.

Les quatre sujets principaux qui furent identifiés comme méritant l'attention immédiate de l'IWCFC sont le traitement des déductions des participations, le traitement des hybrides, l'approche à adopter quant aux réserves de réévaluation, et la clarification et la recherche des méthodes de consolidation. L'IWCFC a effectué une consultation du public en février et mars sur les premières versions de propositions que le comité voudrait présenter sur la direction à prendre⁶.

La Commission fit aussi une demande d'avis (*call for advice*) sur la question de l'équivalence des cadres de surveillance des conglomérats financiers aux États-Unis et en Suisse, en même temps qu'une demande d'avis similaire auprès du CEBS concernant les cadres de surveillance sur base consolidée des groupes bancaires. Dans un effort conjoint de la part de l'IWCFC et du CEBS, et à partir d'une substantielle masse d'informations fournies par les autorités des États-Unis et de la Suisse, un avis fut envoyé à la Commission en février 2008 et permettra la mise à jour d'une évaluation précédente datant de 2004. En conséquence, les conglomérats financiers et bancaires ayant leur siège social aux

États-Unis ou en Suisse ne seront pas soumis à une surveillance additionnelle au niveau du sous-groupe dans l'UE, bien que cette exemption doive être confirmée à la lumière des spécificités propres à chaque conglomérat financier.

Le rapport macro-prudentiel sur des conglomérats pour la « Table de stabilité financière » de l'EFC fut achevé en septembre 2007 et minutieusement discuté lors de la réunion de l'EFC d'octobre 2007. L'IWCFC s'engage à publier des rapports macro-prudentiels similaires chaque année, ainsi que des rapports *ad hoc* selon les circonstances du marché.

L'identification et la notification des conglomérats et l'application des exonérations furent achevées en novembre 2007 et publiées en janvier 2008, comme indiqué ci-dessus⁷, et seront mis à jour chaque année.

L'échange continu d'informations entre les superviseurs concernant l'application de la DCF a été facilité tout particulièrement par les travaux sous forme d'ateliers et de questionnaires.

DÉVELOPPEMENTS FUTURS, ORGANISATION ET TRAVAIL PRÉVU

Plusieurs discussions et collectes d'informations sont prévues dans un proche avenir pour parvenir à une vision commune et à un panel d'expériences. Cet effort se portera sur des sujets comme les dispositifs de coordination, la concentration des risques et les transactions intragroupe.

Les dispositifs de coordination dans la surveillance des conglomérats financiers restent au stade initial. La DCF conclut qu'une coordination est nécessaire, mais la question de savoir comment l'intensifier est toujours au stade expérimental. Ici, comme dans d'autres domaines, la DCF préfère rester délibérément souple pour permettre à l'expérience de se dégager.

Les superviseurs travaillent volontiers ensemble sur un large registre de pratiques, sur lesquelles l'information est maintenant disponible et partagée. Les diverses méthodes vont des approches pragmatiques bilatérales ou multilatérales à la coopération formalisée (type « collègue »). Un groupe d'experts sur la question des dispositifs de coopération transfrontières est en train de produire un « accord type » de coopération qui servira comme un exemple de bonne pratique. De tels « schémas-cadre » détailleraient les éléments essentiels dont il faut tenir compte en traitant des groupes financiers complexes, ayant des présences d'importance relative différentes au niveau du groupe, et au niveau des marchés locaux. Le détail des contacts, des



arrangements pour le partage d'informations, et les processus de prévention des crises pourraient en être quelques-uns des éléments.

L'identification des autorités compétentes pertinentes est un aspect important dans le contexte des mécanismes de coopération et fait l'objet de discussions parallèles. Il n'est pas surprenant de dire qu'il est difficile d'arriver à un consensus théorique car on ne saisira jamais la réalité de l'impact des conglomérats financiers sur les marchés locaux ni les différences entre les manières dont les conglomérats financiers sont organisés et gérés des points de vue légal et économique. Les économies pertinentes ne le sont pas dans toutes les circonstances, et des aspects moins intéressants des conglomérats financiers peuvent le devenir à courte échéance en raison de fraude, de développements dans un marché local, ou de l'activité de fusions et acquisitions. Dans ce contexte comme ailleurs, l'IWCFC continue à privilégier des approches pragmatiques, pratiques et souples afin de pouvoir prendre en compte une large gamme de conglomérats financiers et de développements dans l'économie.

Un autre domaine où l'expérience pratique déterminera le chemin en avant est l'identification et l'évaluation des concentrations des risques et les transactions intragroupes. Les superviseurs tireront profit du renforcement de la cohérence et de la convergence de la surveillance dans l'application de ces deux outils de contrôle que sont la concentration des risques et les transactions intragroupes. Une meilleure compréhension du fonctionnement et de l'application de ces outils aidera à cet égard. Il est prématuré à ce stade de décider de recommandations ou d'une législation car elles gêneraient le développement de ces outils pour les conglomérats financiers et leur analyse par les superviseurs. Néanmoins, comme il existe déjà un certain nombre d'expériences qui pourraient bénéficier à tous, un catalogue détaillant cette expérience et ces connaissances pourra aider les superviseurs à tirer les leçons des expériences et des analyses des uns et des autres.

Les résultats du travail en cours seront sans aucun doute utiles lors de la revue de la DCF que la Commission de l'UE lancera en 2008. Ceci devrait être le cas pour les questions relatives au capital (à cet égard, les développements sur les fonds propres du secteur bancaire et le débat plus large occasionné en ce moment par Solvency II dans le secteur de l'assurance auront tous les deux un impact sur la surveillance des conglomérats financiers), ou à la confiance dans le travail de supervision des pays tiers importants comme la Suisse et les États-Unis (l'équivalence), ainsi que pour plusieurs sujets abordés dans cet article sur lesquels une expérience se dégage dans l'application des définitions et la mise en œuvre concrète des exigences de la DCF. La forme et la portée de la revue resteront à déterminer par la Commission



de l'UE, mais l'IWCFC partagera son expérience sur les divers sujets en considération.

Pour 2008 et au-delà, le travail des superviseurs européens des conglomérats financiers sera déterminé en grande partie par les résultats de la revue de la DCF, des questions pratiques et par le programme de travail à moyen terme 2008-2010 des 3 comités de niveau 3 (3L3), qui fut soumis à consultation jusqu'au 18 janvier 2008 sur les sites Internet du CESR, du CEBS et du CEIOPS⁸. Ce dernier document de haut niveau sera amendé en temps utile. Il assigne une grande priorité au travail de l'IWCFC et rajoute :

« 44) Les trois comités ont uni leurs forces dans la formation de l'IWCFC afin de se concentrer sur l'application convergente de la DCF, avec une attention plus particulière accordée aux exigences de fonds propres et à la coopération entre les superviseurs. Ce travail avance bien mais nécessitera une attention continue et des ressources additionnelles dans les prochaines années. Dans la revue de la DCF, une définition opérationnelle commune des fonds propres devra être développée en liaison étroite avec le travail mené dans le contexte de la directive Bâle II – CRD – et du projet de directive Solvency II, et en tenant compte des questions spécifiques aux conglomérats afin de permettre aux conglomérats de bien fonctionner et d'enlever les obstacles à un fonctionnement optimal du marché.

45) L'IWCFC sera aussi appelé à jouer un rôle clé d'acteur ou de conseil dans beaucoup d'autres domaines évoqués dans ce programme de travail à moyen terme, ce qui inclut, notamment, la consolidation transfrontières, la coopération « home/host », la gouvernance interne, la modélisation du capital économique et les fonds propres ».

Par ailleurs, le statut de l'IWCFC pourrait être sujet à revue et/ou discussion dans le contexte de plusieurs processus européens. Une évaluation minutieuse des mécanismes Lamfalussy a été entreprise l'année dernière, dont les suites font actuellement l'objet de discussions. Dans le contexte de la nature complémentaire de la DCF et de l'IWCFC, cette discussion pourrait retentir sur le statut tiré des arrangements actuels. Ceci pourrait aussi bien constituer une suite de la revue de la DCF ; de la même manière, il ne fait aucun doute que d'autres sujets formels comme la coopération des superviseurs financiers et la liaison avec les institutions de l'UE pourront être évoqués dans les conclusions de ces travaux. L'IWCFC lui-même reste fondamentalement neutre quant à la forme des arrangements et laisse la responsabilité de cette décision aux institutions de l'UE et aux comités principaux. Néanmoins, indépendamment de l'organisation



institutionnelle ou de ses modifications, je reste confiant dans notre approche pragmatique et souple pour créer les bases solides sur lesquelles l'IWCFC, dans n'importe quelle forme, pourra continuer son travail.

Bien qu'à ses débuts, l'expérience des institutions et des superviseurs quant à l'application de la DCF progresse. Dans le contexte de l'IWCFC, nous avons eu la chance de pouvoir partager l'expérience pratique et de commencer un dialogue sur la meilleure manière d'appliquer et de comprendre la nouvelle législation. Ce dialogue a permis la formation d'un socle de confiance et de compréhension important entre des superviseurs qui n'avaient pas travaillé ensemble jusqu'à présent. Ma conviction est que la nécessaire convergence des pratiques de surveillance et la continuation, la mise en train ou le renforcement d'une coopération dans la surveillance sont fortement soutenues par le dialogue et le pragmatisme. C'est bien le cas pour la démarche adoptée par l'IWCFC dans son travail et à laquelle nous resterons fidèles quelles que soient les structures formelles choisies à l'avenir pour l'IWCFC.

En raison de la nature complémentaire de la DCF, la cohérence trans-sectorielle est fondamentale à la réussite de l'IWCFC ainsi qu'à une approche efficace des conglomérats financiers. À cet égard, le soutien des comités principaux est primordial. Dans ce contexte, une structure peu formelle et des petites équipes d'experts ont fait la preuve de leur efficacité dans la formulation de conseils pour des solutions adaptées et des vues cohérentes quant à la surveillance des conglomérats financiers.

L'IWCFC continuera à se concentrer sur des questions pratiques et sur des méthodes de travail pragmatiques et souples, en particulier dans le contexte de la première revue de la directive et son application dans la pratique. Je suis convaincu qu'une telle méthodologie produira les progrès nécessaires dans l'identification des problèmes clés de la surveillance, la réduction des charges non nécessaires qui pèsent sur les conglomérats financiers, ainsi que le développement des conglomérats financiers comme des acteurs stables et sûrs des marchés financiers.

NOTES

1. Je suis reconnaissant à Roel Thiessen pour son assistance précieuse dans la rédaction de cet article, et à Sinja Douwes, Linda van Goor, Corinne Kaufman et Sandra Desson pour leurs contributions.
2. Pour une liste complète des conglomérats financiers soumis aux conditions de supervision supplémentaire aux termes de la législation de l'UE selon les chiffres fin 2006, voir la liste soumise à la CE par l'IWCFC, publiée le 24 janvier 2008 au <http://www.ceiops.eu/content/view/17/21/>. Deux des conglomérats financiers de pays tiers ont leur siège social en Suisse, six aux USA et un en Australie.
3. Rapport final du Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets, 15 février 2001.
4. The Committee of European Banking Supervisors, the Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors, and the Committee of European Securities Regulators respectivement.
5. Lettre du directeur général intérimaire Thierry Stoll de la DG Marché intérieur et services (Internal Market and Services DG) de la Commission européenne, du 6 novembre 2006, adressée à Arnold Schilder, Président de l'IWCFC.
6. La consultation fut terminée le 7 mars 2008.
7. Cf. renvoi 2 ainsi que l'alinéa v) p4.
8. Les sites Internet des trois comités sont www.cesr.eu, www.c-eps.org, et www.ceiops.eu.

