



LA RÉGLEMENTATION DES CONGLOMÉRATS FINANCIERS

FRÉDÉRIC VISNOVSKY*

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, des innovations financières donnant 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.

Ces évolutions sont à l'origine de réflexions sur l'adaptation de la réglementation applicable aux institutions financières portant à la fois sur les règles prudentielles et sur l'organisation de la supervision.

Pour ce qui concerne les établissements de crédit, les travaux en cours de révision des normes de fonds propres montrent que les autorités sont attentives à adapter les règles prudentielles pour qu'elles rendent mieux compte de l'évolution des techniques financières ; quant à l'organisation de la supervision des établissements, les analyses les plus récentes au sein de la zone euro¹ montrent que l'organisation actuelle, qui repose sur une décentralisation et une expérience de 20 ans de coordination entre autorités, paraît tout à fait adaptée à l'état du marché bancaire européen et à ses perspectives d'évolution.

L'apparition de conglomérats financiers et l'atténuation des distinctions entre certaines activités exercées par les banques et les autres intermédiaires financiers est aussi 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 lors d'une conférence organisée par la Commission européenne. Elle a débouché sur la mise en place de groupes de travail réunissant les contrôleurs de banque, de marché et d'assurance.

* Chef du Service des affaires internationales, Secrétariat général de la Commission bancaire.

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*²) qui a approfondi les travaux pour la définition d'un cadre pour la surveillance des conglomérats financiers. Le *Joint Forum* a publié trois rapports³ résumant la plupart de ses travaux en matière de fonds propres, de principes de bonne gestion par les organes de management, de partage de l'information et de coordination entre contrôleurs ainsi que de principes de gestion des expositions intra-groupes et de concentration de risques. 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.

Au niveau européen, la Commission avait engagé des travaux en 1994 en créant un groupe mixte d'experts techniques qui a remis un rapport d'orientations en 1996. 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 au sein d'un groupe technique mixte chargé de préparer un cadre législatif sur les conglomérats financiers avec la perspective d'une proposition de directive au début de 2001, 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.

UN PRINCIPE DE SPÉCIALISATION DANS CHACUN DES DEUX SECTEURS

La situation actuelle des secteurs de la banque et de l'assurance repose sur des caractéristiques de spécialisation à la fois en termes réglementaires et au niveau des risques supportés par chaque type d'activité.

Des textes spécifiques à chaque secteur

Les activités bancaires et d'assurance sont explicitement définies dans des directives européennes et dans les lois de transposition (Loi bancaire et Code des assurances) et reposent sur un principe de spécialisation avec des domaines bien différenciés : les activités bancaires sont précisément définies et font l'objet d'un monopole (sur le fondement des 1^{ère} et 2^{ème}



directives bancaires) et les activités d'assurance sont classées en branches et sous-branches faisant l'objet d'un agrément spécifique (sur le fondement des directives « vie » et « non-vie »).

Sur ces bases, les logiques prudentielles entre les deux secteurs sont fondamentalement différentes au niveau de la nature des risques comme de la fixation des exigences prudentielles.

Des risques différents

La spécialisation des activités repose sur des risques de nature différente : le risque bancaire est essentiellement un risque d'actif, les concours bancaires présentant généralement (l'expérience le démontre) plus de risques que la gestion des passifs alors que les compagnies d'assurance portent avant tout un risque de passif, leur pérennité dépendant de leur capacité à évaluer et à gérer les risques résultant des engagements envers les assurés et bénéficiaires de contrats. En outre, les modes de gestion sont fondés sur des horizons de temps différents dans les deux secteurs.

Des logiques prudentielles différentes

Ces risques différents justifient une logique prudentielle également différente et d'ailleurs prévue par les directives européennes, à la fois au plan comptable et des normes prudentielles.

D'une part, les normes comptables - dérogatoires au droit commun - prennent en compte les spécificités des deux secteurs. Ainsi, les actifs bancaires (hors marché) sont-ils évalués avec le principe de prudence (coût historique et provisionnement des moins-values latentes) et les passifs bancaires sont composés d'éléments certains. Quant aux actifs d'assurance (notamment immobilier), ils sont évalués à la fois à la valeur historique et à la valeur de marché alors que les passifs (notamment en assurance-dommage) sont par nature conditionnels et incertains, ce qui justifie les obligations de constitution de provisions techniques.

Cette différence entre les deux secteurs au niveau comptable apparaît également dans les règles de consolidation puisque, si l'agrégation des risques des deux secteurs est désormais possible⁴, les règles comptables spécifiques à chaque secteur sont maintenues lors de la consolidation, contrairement aux principes généraux d'application de règles homogènes à l'intérieur d'un groupe.

D'autre part, les normes prudentielles ont une portée différente liée à la différence des risques : le métier bancaire repose sur la sélection du risque de crédit, justifiant que la réglementation laisse aux banques la liberté de déterminer la nature et la composition de leurs actifs et proportionne le niveau des fonds propres au degré du risque de contrepartie de chaque catégorie d'actifs (ratio de fonds propres). Le métier

d'assurance est de pouvoir faire face à tout moment aux engagements contractés envers les assurés : pour cette raison, la réglementation encadre strictement la composition des actifs (conditions de sécurité et de négociabilité) en représentation des engagements envers les tiers (provisions techniques) et une marge de solvabilité vise à garantir contre une mauvaise évaluation des engagements au moment de la conclusion du contrat (sous-tarification) et ultérieurement (insuffisance de provision technique). En outre, le contrôle de la tarification des produits est un élément central du dispositif prudentiel des assurances, lié à l'importance du risque actuariel qui n'a pas d'équivalent dans le secteur bancaire.

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 à chaque secteur ni l'organisation spécialisée du contrôle qui en découle naturellement.

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

164

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)⁵.

S'agissant des rapprochements à l'initiative des compagnies d'assurance, les accords commerciaux ont connu des développements limités au début des années 1990, mais l'intérêt pour une compagnie d'assurance de commercialiser les produits bancaires est faible. Aussi, les compagnies d'assurance qui ont souhaité développer une activité bancaire ont-elles choisi de prendre le contrôle majoritaire de filiales mais cette situation demeure extrêmement réduite en France.

A 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 (de l'ordre de 40 % si l'on exclut le réseau CNP) même si le marché reste dominé par des groupes d'assurances.

Tableau n°1
10 premiers groupes d'assurances 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'assurances (FFSA).

Cette importance de l'activité d'assurance par les groupes bancaires doit toutefois également s'apprécier au regard du poids qu'elle représente au sein de ces groupes et il apparaît qu'il reste faible, ce qui relativise - sans les occulter - les problèmes pruden- tiels soulevés par l'existence de tels groupes.

165

Tableau n°2
Groupes bancassurance en France
Ratio actifs assurances/actifs groupe

Crédit Agricole	16,6 %
CIC	11,3 %
Crédit Lyonnais	9,5 %
BNP-Paribas	8,0 %
Crédit Mutuel Centre Est-Europe	6,8 %
Société Générale	6,2 %

Source : Données calculées à partir des rapports annuels des établissements.

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 Bénélux 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, condui-



sant à s'interroger sur l'organisation optimale 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 recouvrements 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.

D'une manière générale, il apparaît (cf infra) 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 (voir en annexe n°1, la répartition du rôle des autorités compétentes au sein de la zone euro en matière de surveillance des deux secteurs).

Ainsi, même les pays où l'intégration bancassurance est la plus forte (notamment les Pays-Bas, avec les groupes ING et Fortis) ont-ils 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 États-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 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 (cf annexe n°2) pour les différentes formes de groupes bancaires⁶ ou d'assurances⁷.

Ainsi, les établissements de crédit, entreprises-mères de groupes, font l'objet d'une surveillance consolidée, 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 complémentaire, de même que les sociétés holding 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 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 place⁸ 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 mixtes⁹ (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 elles¹⁰).

Enfin, si les règles d'échanges d'informations 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 retenue 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 conglomérats¹¹. 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 disposi-



tions 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-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 quantitatives¹² 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 groupe¹³.

La coordination des contrôleurs et les échanges d'informations

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.

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 fonde 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.

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 consolidée¹⁴. 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*.

La tâche du coordinateur ne doit évidemment pas venir se substituer aux responsabilités et prérogatives de chaque contrôleur spécifique ; il s'agit avant tout d'apprécier l'assise financière au niveau du conglomérat, de recueillir les informations nécessaires à une bonne évaluation des risques et de veiller à la circulation de ces informations entre les contrôleurs concernés.

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 internationales¹⁵, fournissent déjà les fondements de tels échanges même si, au plan réglementaire, des précisions complémentaires devront être apportées pour intégrer certains principes contenus dans les différentes recommandations émises.

Face au développement de conglomérats financiers, qui regroupent différentes activités sectorielles présentant des risques tout à fait spécifiques, les principes de spécialisation et de coopération ont démontré leur pertinence et leur efficacité. Les directives européennes existantes dans chacun des deux secteurs fournissent déjà un cadre légal sur lequel les autorités de contrôle peuvent s'appuyer. Pour ces raisons, la réglementation des conglomérats, actuellement préparée au niveau communautaire, demeurera très proche des principes posés par les directives sectorielles.

ANNEXE N°1
**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

ANNEXE N°2
Répartition actuelle du contrôle prudentiel sur
base consolidée du secteur financier en France¹⁶

Entreprise-mère	Holding non bancaire et non d'assurance			
	Entablissement de crédit	Entreprise d'assurance	Si majoritairement des entreprises bancaires	Si majoritairement des entreprises d'assurance ou d'assurance
Filiales détenues - Bancaires - Assurance - Autres	Si au moins un établissement de crédit	Si au moins une entreprise d'assurance	Si majoritairement des entreprises bancaires	Si majoritairement des entreprises d'assurance ou d'assurance
Contrôle du groupe	Contrôle consolidé par la Commission bancaire	Contrôle complémentaire par la CCA	Compagnie financière soumise au contrôle consolidé par la Commission bancaire	Société holding d'assurance soumise au contrôle complémentaire par la CCA
Contrôle individuel des filiales	Etablissements de crédit contrôlés par la Commission bancaire ou exonérés en cas de contrôle exclusif	Etablissements de crédit contrôlés par la Commission bancaire	Etablissements de crédit contrôlés par la Commission bancaire ou exonérés en cas de contrôle exclusif	Etablissements de crédit contrôlés par la Commission bancaire
Relations entre autorités de contrôle	Entreprises d'assurance contrôlées par la CCA	Entreprises d'assurance contrôlées par la CCA avec exonération possible	Entreprises d'assurance contrôlées par la CCA	Entreprises d'assurance contrôlées par la CCA
	Echanges d'informations entre la CB et la CCA	Echanges d'informations entre la CB et la CCA	Echanges d'informations entre la CB et la CCA	Echanges d'informations entre la CB et la CCA

NOTES

1. Voir les conclusions du rapport d'un groupe de travail, approuvé par le Conseil Ecofin et publié en avril dernier, « Report on financial stability » (rapport Brouwer) ainsi que l'étude de la Commission bancaire publiée avec son rapport annuel 1998 « Le contrôle prudentiel en Europe : une organisation décentralisée et efficace ».
2. 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 13 pays ; pour la France, participent le secrétariat général de la Commission bancaire, la Direction du Trésor (partie assurances) et la Commission des opérations de bourses.
3. « Supervision of financial conglomerates », février 1999 ; « Intra-group transactions and exposures principles », décembre 1999 et « Risk concentrations principles », décembre 1999.
4. Le règlement du Comité de la réglementation comptable n° 99-07 relatif aux règles de consolidation des entreprises relevant du Comité de la réglementation bancaire et financière prévoit la consolidation par intégration globale des entreprises du secteur de l'assurance sous contrôle exclusif. Pour l'application des règles prudentielles, la méthode de mise en équivalence continue à s'appliquer - le nouveau règlement du Comité de la réglementation bancaire et financière sur la surveillance prudentielle sur base consolidée (n° 2000-03 du 6 septembre 2000) a maintenu les dispositions existantes en la matière.
5. 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.
6. 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. 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.
7. 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. Celle-ci prévoit le traitement applicable aux groupes d'assurance en précisant les modalités de surveillance complémentaire des sociétés holding d'assurance, des entreprises d'assurance et des entreprises de réassurance.
8. En France, le dispositif européen n'est pas totalement en place puisque la directive 98/78 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance, applicable au plus tard au 1^{er} janvier 2001, doit encore être transposée.
9. La notion de groupe mixte existe dans les deux directives européennes sectorielles (cf annexe 2) mais, dans ce cas, il n'existe pas aujourd'hui de surveillance consolidée lorsque les activités bancaires et d'assurances, considérées globalement, sont dominantes.
10. 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.
11. « Capital adequacy principles paper » du document « Supervision of financial conglomerates », février 1999.
12. 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.



13. 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'agrèger 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.

14. La directive bancaire fournit une référence tout à fait adaptée et dont les principes pourraient s'appliquer à toutes les situations de groupes financiers, puisqu'elle prévoit que le contrôle consolidé est exercé, soit par l'autorité qui a agréé la maison-mère, soit par celle qui contrôle l'établissement le plus important avec la possibilité pour les différentes autorités concernées de se mettre d'accord sur tout autre principe.

15. - « 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.

16. La Commission bancaire exerce également le contrôle prudentiel des entreprises d'investissement, à l'exception des sociétés de gestion de portefeuille contrôlées par la Commission des Opérations de Bourse.