

La surveillance européenne complémentaire des conglomérats financiers – Enjeux et méthodes, *Revue Internationale des services financiers*

Marine Michineau, Maître de conférences Université Paris Nanterre, membre du CEDCACE

Résumé en français :

L'évolution des marchés financiers est marquée par l'apparition de groupes, appelés « conglomérats financiers », caractérisés par la fourniture de services relevant de différents segments de la finance (banque, assurance et service d'investissement). Les récentes crises bancaires et financières ont mis en lumière la nécessité d'une surveillance complémentaire de ces conglomérats, en vue de combler les lacunes de la réglementation propre à chaque secteur. La présente étude a pour objet de présenter les enjeux et méthodes de cette surveillance complémentaire, qui reste à parfaire, de manière à garantir une supervision efficace des groupes exerçant des activités transsectorielles.

Résumé en anglais :

New developments in financial markets have led to the creation of financial groups, « financial conglomerates », which provide services in different sectors of the financial markets (credit, insurance and investment). The recent global financial crisis has underlined how series of actions needs to be taken under supplementary prudential legislation for financial conglomerates, in order to complete sectoral supervision. The purpose of this study is to present issues and methods, to improve, for development of appropriate supplementary supervisory concepts with regard to financial conglomerates.

Les faillites d'AIG, Lehman Brothers ou Bear Stearns ont souligné l'importance des interconnexions entre institutions financières. Le dispositif de surveillance des services financiers, alors en place, n'a pu ni anticiper ni résoudre les dernières crises financières. Elles ont mis en lumière l'exigence de rénovation de la surveillance des institutions financières¹ et plus généralement les lacunes de la régulation² face aux risques de contagion. Spécifiquement, les systèmes de surveillance, implantés à l'échelle nationale, se sont avérés dépassés, compte tenu de la réalité intégrée et interconnectée des marchés financiers européens. L'évolution des pratiques emporte l'évolution des enjeux, tenant désormais à la lutte contre des risques systémiques interconnectés, complexes, sectoriels comme transsectoriels. Notamment, l'activité transfrontalière de nombreux établissements financiers implique une approche rénovée de la surveillance. Dans la perspective d'assurer le bon fonctionnement des marchés financiers, l'Union européenne fait donc face à un objectif de taille : assurer la surveillance des acteurs et des activités afférents aux services d'investissement, dans leur ensemble, au regard de leurs caractéristiques communes et des enjeux actuels.

La refondation de la surveillance des services financiers, dans sa triple dimension bancaire, financière et assurantielle, procède du rapport Larosière du 25 février 2009³, repris dans ses grands axes par la Commission européenne dans une communication du 27 mai 2009⁴. Parmi les causes de la crise financière, le rapport précité identifie notamment la faiblesse de la réglementation et de la surveillance financière européenne. L'évaluation isolée des établissements financiers, sans prise en compte de leur interaction, s'est avérée stérile.

¹ V. Sénat, *Rapport d'information sur les perspectives de l'Union européenne*, n° 407, 26 févr. 2014, p. 23 et 24.

² BCE, « L'UEM et la surveillance bancaire », Bull. mens. BCE, avr. 2000, p. 59 à 63 ; BCE, « Recent developments in supervisory structures in the UE Member States », n° 2007-10, oct. 2010.

³ J. Larosière, *Rapport sur la supervision financière au sein de l'Union européenne*, 25 févr. 2009.

⁴ COM (2009) 252 final, 27 mai 2009.

Dans le prolongement du rapport Larosière, la Commission européenne⁵ a défini une architecture de base⁶, destinée à façonner un nouveau cadre européen relatif à la surveillance financière. L'accent est alors mis sur une mutation nécessaire : le passage d'une appréhension des difficultés et d'une surveillance microprudentielle (portant sur un établissement isolé dans le but de protéger sa propre clientèle) vers une complémentarité⁷ des approches micro et macroprudentielle (qui vise l'ensemble du système financier européen). C'est l'économie européenne, dans sa globalité, qu'il convient de protéger. Cette protection passe incontestablement par la stabilité du marché intérieur des services financiers, ce qui implique donc la prise en compte des conglomérats financiers. En raison de leur champ d'intervention transsectoriel, il est apparu essentiel de superposer, à la surveillance prudentielle dédiée à chaque segment (banque, service d'investissement ou assurance), une surveillance propre aux conglomérats, dénommée « surveillance complémentaire ». Elle tient au contrôle et à l'évaluation (par exemple l'adéquation des fonds propres), non pas au niveau de chaque entité prise isolément, mais à l'échelle du conglomérat.

La définition européenne des conglomérats financiers comprend un aspect qualitatif et quantitatif : sont prises en considération les activités transsectorielles du groupe ainsi que leur ampleur. Un décret et un arrêté du 3 novembre 2014, parachevant la transposition de la directive FICOD⁸, relative à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers, précisent les modalités d'identification des conglomérats financiers. Conformément à l'article L. 517-3 du Code monétaire et financier, un groupe constitue un conglomérat financier lorsque les trois conditions suivantes sont remplies. Premièrement, une entité réglementée est à la tête du groupe (entreprise mère, entreprise détenant une participation ou liée) ou l'une des filiales du groupe au moins est une entité réglementée. Dans l'hypothèse où il n'y a pas d'entité réglementée à la tête du groupe, les activités de ce dernier doivent s'exercer « *principalement* » dans le secteur financier (le seuil de 40% vient d'être fixé par arrêté pour déterminer ce caractère principal⁹). La deuxième condition tient aux secteurs exploités par le conglomérat. Une entité du groupe au moins doit appartenir au secteur de l'assurance et au moins une autre entité appartient au secteur bancaire ou à celui des services d'investissement. Ce dernier secteur comprend les entreprises d'investissement, les sociétés de gestion de portefeuille et les gestionnaires de fonds alternatifs. Troisièmement, les activités consolidées ou agrégées des entités du groupe dans le secteur financier sont importantes¹⁰.

⁵ COM (2009) 252 final, op. cit.

⁶ A travers ses deux nouveaux piliers : le Conseil européen du risque systémique (CERS) et le Système européen de surveillance financière (SESF).

⁷ V. COM (2009) 252 final, op. cit., p. 4 : « *il est essentiel de mettre en œuvre les deux piliers [microprudentiel et macroprudentiel] du nouveau système de surveillance afin de créer des synergies utiles ; afin que les effets des deux piliers sur la stabilité financière se renforcent mutuellement ; et afin d'assurer l'existence d'un cadre de surveillance micro-macroéconomique intégré* ».

⁸ Dir. n° 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011, modifiant les directives n° 98/78/CE, n° 2002/87/CE, n° 2006/48/CE et 2009/138/UE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers.

⁹ Ce seuil est atteint lorsque le rapport entre le total du bilan des activités de l'ensemble du secteur financier du groupe (entités réglementées et non réglementées) et le total général du bilan du groupe est supérieur à 40%. V. art. 1, Arr. 3 nov. 2014, relatif à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers, JORF n° 0256, p. 18593.

¹⁰ Pour déterminer si cette condition est remplie, les établissements doivent procéder à deux calculs permettant d'apprécier si le secteur des assurances, d'une part, et les secteurs bancaires et des services d'investissement, d'autre part, représentent une part importante du total du bilan et des exigences de solvabilité. En complément, il est imposé, pour emporter la qualification de conglomérat financier, que le total du secteur le moins important au sein du groupe (services d'investissement, banque ou assurance) doit dépasser 6 milliards d'euros. Il est toutefois à noter que dans certaines circonstances exceptionnelles, le superviseur national peut modifier les critères, ou décider d'appliquer les règles propres aux conglomérats financiers, quand bien même ces critères ne sont pas remplis. V. art. 1 et 2, Arr. 3 nov. 2014, relatif à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers, JORF n° 0256, p. 18593.

Alors que l'interconnexion des institutions financières est considérée comme une composante fondamentale du risque systémique¹¹, le rôle croissant¹² des conglomérats financiers pose de nouveaux défis. Ainsi, **l'atténuation des frontières traditionnelles entre les segments de la banque, des assurances et des titres implique l'adoption d'une nouvelle approche de la détection précoce des crises, isolées comme systémiques.**

Le développement d'une gestion multisectorielle des risques est, dès 2002¹³, perçue comme une première réponse à apporter à ces nouveaux défis. L'inefficacité de cette première réponse face aux récentes crises financières a amené l'Union européenne à reconstruire la surveillance complémentaire des conglomérats financiers (I). Dans cette perspective, les autorités de régulation européennes poursuivent leurs efforts vers l'établissement d'une concurrence plus équitable sur le marché intérieur, en veillant à ce qu'une coordination cohérente soit déployée entre les autorités chargées de la surveillance complémentaire des conglomérats (II).

I- La surveillance complémentaire des conglomérats financiers : nouveaux enjeux, nouvelles approches

La régulation peut-elle être nationale alors que les opérateurs financiers évoluent dans un espace financier mondialisé ? La régulation peut-elle être sectorielle alors que les protagonistes se déspecialisent ? A ces deux questions, l'Union européenne répond par la négative. Tel n'a pourtant pas toujours été le cas. La mise en place d'un réseau d'autorités européennes et nationales (A), complétée par une approche transsectorielle affinée (B), apparaissent aujourd'hui comme la clé de voûte de la surveillance des conglomérats financiers.

A-Mise en place d'un réseau d'autorités européennes et nationales : la coordination verticale

Les premiers principes régissant la supervision des conglomérats financiers datent de 1999¹⁴. Au niveau international, la création d'un Forum tripartite (ou *Joint Forum*), illustre le besoin de prise en compte du développement de groupes, actifs dans les trois secteurs financiers¹⁵. Un pas décisif dans leur surveillance européenne a été franchi par la directive n° 2002/87/CE du 16 décembre 2002¹⁶.

Le dispositif mis en place reposait sur le contrôle exercé par les autorités nationales, amenées à coopérer entre elles dès lors que la surveillance des conglomérats financiers présentait une dimension européenne. Toutefois, le rapport Larosière de 2009, exposant les lacunes de ce

¹¹ Banque de France, « Comment mesurer l'interconnexion entre banques, assureurs et conglomérats financiers », mars 2015, *Rue de la Banque*, n° 4, p. 1.

¹² Le 11 septembre 2014, le Comité mixte des autorités européennes de surveillance (le *Joint Committee*) a publié une liste des conglomérats financiers identifiés. Cette liste fait ressortir l'existence de 71 conglomérats financiers dont l'entité à la tête de groupe est enregistrée sur le territoire de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Parmi ces conglomérats, huit ont pour coordonnateur l'ACPR français et trois d'entre eux relèvent de cette autorité, sans qu'elle soit leur coordonnateur. V. Joint Committee, *List of Identified Financial Conglomerates (as per 31 December 2013 figures)*, 11 sept. 2014. La même liste, publiée en 2008, faisait ressortir l'existence de 61 conglomérats financiers. V. *Identification of financial conglomerates (as per end-2007 figure)*, 3 oct. 2008.

¹³ V. Comm. Bancaire, « Gestion des risques dans les conglomérats financiers et supervision prudentielle », in *Etude du Rapport annuel de la Commission bancaire*, 2002, p. 185.

¹⁴ Joint Forum, « Capital adequacy principles paper », in *Supervision of Financial Conglomerates*, févr. 1999.

¹⁵ Joint Forum, « Principles for the supervision of Financial conglomerates », sept. 2012. V. Th. Bonneau, Conglomérat financier-Joint Forum, *RDBF*, comm. 108.

¹⁶ Direct. n° 2002/87/CE, du Parlement européen et du Conseil, 16 déc. 2002, JOUE, 11 févr. 2003, relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier.

dispositif, préconise un mécanisme de surveillance intégrée, orchestrée à l'échelle européenne. Cette proposition fut consacrée par les réformes européennes successives, mettant en place progressivement des collèges d'autorités ayant pour mission de contrôler les situations juridiques à dimension transfrontalière dans le domaine des services financiers. La démarche s'en trouve bouleversée et marque le passage d'un contrôle national vers une surveillance financière intégrée.

Cette orientation est aujourd'hui affirmée par la création d'un « système européen de surveillance financière » (SESF), constitué d'un réseau d'autorités nationales travaillant en interaction avec les trois autorités européennes de surveillance (l'AEEMF¹⁷, l'ABE¹⁸ et l'AEAPP¹⁹), dotées de pouvoirs contraignants²⁰. Ces autorités européennes contribuent, chacune dans son secteur respectif, à l'élaboration de règles harmonisées, participant à renforcer la surveillance des établissements transfrontaliers. L'ambition poursuivie est celle de la coordination verticale, de manière à favoriser l'émergence d'une pratique cohérente en matière de surveillance financière. La régulation globale, harmonisée à l'échelon européen, est complétée par la surveillance nationale, confiée aux autorités des Etats membres, auxquelles est reconnue une certaine proximité avec les établissements qui relèvent de leur compétence (à savoir, pour la France, l'AMF dans le domaine des valeurs mobilières ou l'ACPR dans les domaines bancaire et assurantiel).

A cette coordination verticale, consacrée, vient s'ajouter une convergence horizontale, toutefois non parachevée à l'échelle européenne.

B-Affinement de l'approche transsectorielle : vers une convergence horizontale de la surveillance des conglomérats

L'idée germe de soumettre les entités réglementées, appartenant à un conglomérat, à une surveillance complémentaire. Elle vient s'ajouter²¹ au contrôle propre à chaque structure ou groupe spécialisé, soumis au contrôle de son superviseur sectoriel.

Toutefois, le pas vers une surveillance transversale n'est toutefois pas franchi à ce jour, l'Union européenne conservant une approche majoritairement fragmentaire de la surveillance financière, à travers la coexistence de trois autorités sectorielles de régulation (l'AEEMF, l'ABE et l'AEAPP). En outre, le règlement n° 1024/2013/UE du 15 octobre 2013, entré en vigueur le 4 novembre 2014, confie à la Banque centrale européenne (BCE) des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit. L'approche sectorielle se confirme donc à l'échelle européenne. Le règlement prévoit un mécanisme de surveillance unique²² (MSU), dédié à la supervision des établissements de crédit. Cette union est

¹⁷ Autorité européenne des marchés financiers, Règl. n° 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil, 24 nov. 2010, JOUE, 15 déc. 2010.

¹⁸ Autorité bancaire européenne, Règl. n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil, 24 nov. 2010, JOUE, 15 déc. 2010.

¹⁹ Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, Règl. n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil, 24 nov. 2010, JOUE, 15 déc. 2010.

²⁰ Th. Bonneau, « La réforme de la supervision financière européenne », *RLDA* 2011, n° 56, p. 31 ; A.-C. Müller, « La réforme du système européen de surveillance financière : organisation et fonctionnement des autorités européennes de surveillance », *RDBF* 2011, comm. 11 ; R. Vabres, « La réforme du système européen de surveillance financière : les pouvoirs des autorités européennes de surveillance » *RDBF* 2011, comm. 12.

²¹ Par exemple, en France, une surveillance, propre au conglomérat, vient donc en complément de la surveillance prudentielle, sectorielle. Cette complémentarité est garantie par l'article L. 633-13 du Code monétaire et financier, qui offre à l'AMF et à l'ACPR un pouvoir de sanction destinée aux entités réglementées qui utiliseraient leur appartenance à un conglomérat financier pour se soustraire totalement ou partiellement à l'application des règles sectorielles dont elles relèvent.

²² Le MSU est complété d'un « mécanisme de résolution unique », en cours de mise en place. V. notamment le Projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de

composée de la BCE et des autorités de surveillance des Etats membres²³. Le règlement²⁴ définit les missions de la BCE à l'égard des établissements de crédit établis dans les Etats membres participants, y compris la surveillance complémentaire d'un conglomérat financier et la coordination de cette surveillance avec les autorités nationales compétentes (lorsque la BCE est désignée en tant que coordonnateur²⁵ pour un conglomérat financier à dimension transfrontalière).

Néanmoins, la création²⁶ du Comité européen du risque systémique (CERS), à vocation macroprudentielle, marque une véritable avancée vers une approche horizontale, à l'échelle européenne, dès lors que son champ couvre l'ensemble des services financiers européens. Ce comité se distingue des autorités de surveillance européennes (AEMF, ABE et AEAPP) par sa vocation transsectorielle d'anticipation et de lutte contre les crises affectant l'ensemble du système financier. Dans ce cadre, le CERS est chargé d'émettre des alertes en vue d'anticiper les risques systémiques et, le cas échéant, adresser des recommandations visant à dissiper ces risques. En outre, le Comité mixte des autorités européennes de surveillance (le *Joint Committee*), composé de représentants de l'AEMF, de l'ABE et de l'AEAPP conforte cette orientation transsectorielle. Sa compétence porte notamment sur la surveillance conjointe des secteurs de la banque, de l'assurance et des services d'investissement. Spécifiquement, il assure une cohérence transsectorielle s'agissant de la surveillance des conglomérats²⁷. **Ces comités illustrent le glissement, l'évolution, vers la recherche de solutions globales (et non plus sectorielles), à fournir face à des enjeux communs.**

Par comparaison, à l'échelle mondiale, la surveillance des conglomérats financiers est confiée à un Forum tripartite (ou *Joint Forum*), notamment chargé de la régulation des conglomérats financiers. Le *Joint Forum* est composé d'un nombre égal de représentants des superviseurs mondiaux du secteur de la banque, de l'assurance et des services d'investissement. Au niveau national, une approche transversale tend donc à se substituer à une approche sectorielle. En France, le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), établi par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013, s'inscrit dans cette orientation transversale. Sa mise en place répond aux recommandations du CERS en faveur de la désignation, par les Etats membres, d'une autorité macroprudentielle dotée de pouvoirs réglementaires pour mettre en œuvre son mandat. Son champ de surveillance et d'action englobe l'ensemble des acteurs du secteur financier, afin de contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble. Par ailleurs, l'instauration²⁸ d'une Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) marque cette mutation vers un modèle « *consolidé* » de surveillance des services financiers. La fusion française

résolution unique, adopté par le Sénat le 16 mars 2015. V. égal. le Règlement d'exécution (UE) 2015/81 du Conseil du 19 décembre 2014 définissant des conditions uniformes d'application du règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne les contributions ex ante au Fonds de résolution unique.

²³ L'ordonnance du 6 novembre 2014, ayant pour objectif d'adapter les dispositions législatives afin de permettre la mise en œuvre du MSU, organise la coopération entre la BCE et l'ACPR. Est notamment précisée la mission d'assistance de l'ACPR à la BCE dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle. V. ord. n° 2014-1332, 6 nov. 2014, portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au mécanisme de surveillance unique des établissements de crédit.

²⁴ V. art. 4, 1°, h) du règlement n° 1024/2013/UE du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

²⁵ Pour assurer une surveillance complémentaire adéquate des entités appartenant à un conglomérat, un coordonnateur unique, responsable de la coordination et de l'exercice de la surveillance complémentaire, est désigné parmi les autorités compétentes des Etats membres concernés.

²⁶ Règl. n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil, 24 nov. 2010, JOUE, 15 déc. 2010.

²⁷ Règl. n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil, 24 nov. 2010, art. 54 et s.

²⁸ Ord. n° 2010-76, du 21 janv. 2010, portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance.

des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance s'inscrit pleinement dans cette démarche.

Par ailleurs, cette orientation, en faveur d'une coordination verticale (entre autorités européennes de régulation et autorités nationales de supervision) et d'une convergence horizontale, se traduit dans les récentes démarches initiées par les autorités européennes de surveillance.

II- Perspectives européennes vouées à l'instauration d'une surveillance complémentaire cohérente

Dès 1993, plusieurs études²⁹ avaient mis en évidence les bienfaits d'une appréciation agrégée des risques des secteurs de la banque et de l'assurance. En outre, en 2002, la Commission bancaire³⁰ observait à regret que « *très peu de conglomérats financiers sont parvenus à esquisser une mesure agrégée des risques [...]. Le plus fréquemment, les calculs se font par famille de risques (marché, crédit, opérationnel, technique d'assurance)* ».

A la lumière de ces constats et des conclusions tirées des récentes crises financières, il apparaît aujourd'hui que la réduction de chaque type de risque (marché, crédit, assurance), sous la forme d'un étalon commun, favorise une vision complète des menaces au niveau du conglomérat financier. L'idée sous-jacente est que le décloisonnement des secteurs permet une meilleure identification des opérations à risque, sans distinction du secteur auquel elles appartiennent. Afin de saisir l'essence des démarches additionnelles initiées au niveau européen, les prochains développements tiendront à la présentation des principales mesures récemment envisagées (A) ou adoptées (B).

A-Concentration des risques et transactions intragroupe : les pistes européennes

Les trois autorités européennes de surveillance ont publié, le 18 décembre 2014, le *Final draft Regulatory Technical Standards on risk concentration and intra-group transactions*³¹ (ci-après le « RTS »). Notamment, ce document présente le bilan de la consultation publique réalisée courant 2014 en matière de concentration des risques et de transactions entre les différentes entités du conglomérat. Ces normes techniques de réglementation, qui devront être adoptées en la forme d'un règlement délégué par la Commission européenne pour être opposables³², fournissent des précisions quant aux opérations « *significatives* » à reporter au coordonnateur du conglomérat. Il présente les options ouvertes à la Commission européenne, laquelle sera amenée à trancher dans les prochains mois.

Dans un objectif d'harmonisation³³, le document propose d'établir une définition européenne de la concentration des risques et des opérations intragroupe « *significatives* ». Le RTS envisage deux alternatives : une approche énumérative ou conceptuelle. Une définition contraignante et

²⁹ V. Boyd, S. Graham et Hewitt, « Bank holding Company Mergers with non-bank financial firms », *Journal of banking and Finance*, 1993, n° 17, p. 43 et s. ; G. Whalen, *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, 2000 ; Allen, J. Jagtiani, *The impact of new bank powers (securities and insurance activities) on bank holding companies risk*, Federal Reserve Bank of Chicago, 1999.

³⁰ Comm. Bancaire, rapp. précit., p. 187.

³¹ ESMA, EBA, EIOPA, *Draft Regulatory Technical Standards on risk concentration and intra-group transactions under article 21a (1a) of Directive 2002/87/EC (Financial Conglomerates Directive)*, 18 déc. 2014.

³² Conformément à l'article 10 des Règl. n° 1093/2010, n° 1094/2010 et n° 1095/2010, précit.

³³ V. ESMA, EBA, EIOPA, *Draft Regulatory Technical Standards*, précit., p. 28 : the EBA banking Stakeholder Group « *supports an initiative that aims at harmonizing supervisory rules and practices across Europe, in order to ensure their fair conditions of competition between institutions and more efficiency for cross-border groups* ».

énumérative (*policy option 1*) est opposée à une définition générique, une *clausula generalis*, qui servirait de repère aux coordonnateurs nationaux (*policy option 2*).

Aussi, conformément à la directive FICOD, à défaut de prévision par les Etats membres, les transactions intragroupe sont réputées importantes si leur montant dépasse au moins 5% du montant total des exigences en matière d'adéquation des fonds propres au niveau d'un conglomérat³⁴. Ce seuil de 5% vient d'être transposé en France par l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers³⁵. En revanche, il est observé qu'un tel seuil subsidiaire est absent de la directive en matière de concentration des risques. Certains Etats membres ont, volontairement, fixés de tels seuils mais de manière non homogène. Le *RTS* convient qu'une harmonisation en ce domaine serait préférable, sans toutefois privilégier la fixation d'un seuil unique.

Par ailleurs, la directive³⁶ requiert des Etats membres qu'ils exigent des conglomérats la communication, sur une base au moins annuelle, d'un rapport relatif aux concentrations des risques et aux opérations intragroupe. Toutefois, l'exact contenu de ces rapports n'est pas identifié. Les autorités européennes de surveillance projettent de remédier à cette situation et aux exigences étatiques désaccordées qu'elle entraîne.

Le quatrième écueil envisagé par le *RTS* tient aux mesures dont disposent les autorités nationales de supervision³⁷. La directive FICOD ne confie aucune mesure spécifique de supervision aux autorités compétentes en matière de concentration des risques et d'opérations intragroupe. La première option envisagée consiste à établir une liste de mesures octroyées aux autorités nationales sur la base de celles applicables, sectoriellement, à la fois aux segments de la banque et de l'assurance. La seconde option envisagée, non privilégiée par le *RTS*, tient à l'instauration d'une liste exhaustive incluant, plus largement, l'ensemble des mesures accordées aux autorités compétentes dans le cadre de la surveillance prudentielle propre à chaque secteur.

Un point d'honneur est mis à l'échange d'informations (son contenu, son support, sa périodicité). L'efficacité de la surveillance complémentaire des conglomérats repose assurément sur la qualité de l'information fournie aux superviseurs, quant aux sujets sensibles (concentration des risques, opérations intragroupe, adéquation des fonds propres, procédures de gestion des risques et dispositifs de contrôle interne). Hormis l'information communiquée par les conglomérats aux autorités compétentes, l'efficacité de leur surveillance passe par la coopération entre autorités nationales. L'échange d'informations entre superviseurs se trouve alors au centre des récentes orientations des autorités européennes de surveillance.

B-Vers une meilleure coopération entre autorités compétentes

La nouvelle architecture de surveillance, reposant sur les autorités européennes de surveillance et le CERS, constitue la pierre angulaire des réformes entreprises par la Commission européenne depuis l'éclatement des crises financières³⁸. Dans la perspective de renforcer durablement la stabilité et l'efficacité du système financier dans toute l'Union européenne, l'objectif poursuivi repose sur une coopération et un échange de renseignements

³⁴ V. art. 8 (2) dir. FICOD précit.

³⁵ Art. 12, Arr. 3 nov. 2014, relatif à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers, JORF n° 0256, p. 18593.

³⁶ Art. 7 (2) et 8 (2) dir. FICOD précit.

³⁷ V. *Draft Regulatory Technical Standards* précit., p. 18 et s. et 26 et s.

³⁸ COM (2014) 509 final, *Rapport sur le fonctionnement des autorités européennes de surveillance (AES) et du système européen de surveillance financière (SESF)*, 8 août 2014, p. 3.

plus étroit entre les autorités nationales de surveillance, en vue de l'adoption de solutions européennes, une interprétation et une application plus cohérentes des règles.

A cet effet, le 22 décembre 2014, le Comité mixte des autorités européennes de surveillance (le *Joint Committee*) a publié des *Joint Guidelines on the convergence of supervisory practices relating to the consistency of supervisory coordination arrangements for financial conglomerates*³⁹ (ci-après les « *Joint Guidelines* »). Ces lignes directrices, entrées en vigueur le 23 février 2015, visent à clarifier et renforcer la coopération entre les autorités nationales compétentes à l'égard d'entités de dimension transfrontalière et transsectorielle⁴⁰.

Spécifiquement, les *Joint Guidelines* couvrent les attributions pour lesquelles une coopération étroite est requise entre superviseurs, à savoir dans les domaines suivants : la cartographie des conglomérats financiers, la coordination de l'échange d'informations (en période normale et d'urgence), l'évaluation prudentielle des conglomérats financiers⁴¹, la planification et coordination des activités de surveillance (en période normale et d'urgence) et le processus de prise de décisions entre les autorités nationales compétentes.

Depuis le 23 février 2015, les autorités nationales doivent appliquer ces orientations communes, soit en modifiant leur cadre juridique, soit en adaptant leurs procédures de supervision. Ces autorités, conformément au principe « *comply or explain* », avaient jusqu'au 23 février 2015 pour notifier à leur autorité européenne de surveillance respective (AEMF, ABE ou AEAPP) si elles respectent ou entendent respecter ces lignes directrices. Dans le cas contraire, les autorités compétentes doivent indiquer les raisons pour lesquelles elles ne respectent pas ou n'entendent pas respecter les *Joint Guidelines*.

Parmi les mesures significatives envisagées, on retiendra les propositions suivantes. Premièrement, la cartographie des conglomérats (c'est-à-dire le processus de collecte et d'analyse d'informations nécessaires à leur identification) doit être actualisée régulièrement, au moins sur une base annuelle. Il est jugé essentiel à cet effet de prendre en compte, le cas échéant, les changements opérés sur la structure du conglomérat⁴². Dans une perspective d'échange d'informations entre autorités, il est proposé que chaque nouveauté dans la cartographie des conglomérats soit communiquée aux autres autorités compétentes. En outre, il est prévu que les informations échangées entre autorités compétentes doivent inclure, le cas échéant, les informations utiles aux exercices de simulation de crise⁴³ (ou *stress tests*) des conglomérats financiers⁴⁴.

Par ailleurs, le coordonnateur⁴⁵ et les autorités compétentes sont invités à s'avertir mutuellement de toute action ou mesure de surveillance adoptée à l'égard des entités du conglomérat⁴⁶. Le coordonnateur devra alors favoriser l'identification de mesures communes de supervision. Spécifiquement, il devra contrôler, conjointement avec les autorités compétentes concernées, la

³⁹ V. Joint Committee, *Joint Guidelines on the convergence of supervisory practices relating to the consistency of supervisory coordination arrangements for financial conglomerates*, 22 déc. 2014.

⁴⁰ V. Joint Committee, *Joint Guidelines*, précit., n° 2, p. 8.

⁴¹ En particulier les règles applicables dans les domaines suivants : adéquation des fonds propres, transactions intragroupe, concentrations des risques, contrôle interne et procédures de gestion des risques.

⁴² V. Joint Committee, *Joint Guidelines*, précit., n° 13, p. 10.

⁴³ Les exercices de simulation de crise (ou *stress tests*) ont pour objectif de mesurer et d'apprécier la capacité d'une entité à faire face aux événements et chocs sur la stabilité du système financier.

⁴⁴ V. Joint Committee, *Joint Guidelines*, précit., n° 23, p. 11.

⁴⁵ Pour assurer une surveillance complémentaire adéquate des entités appartenant à un conglomérat, un coordonnateur unique, responsable de la coordination et de l'exercice de la surveillance complémentaire, est désigné parmi les autorités compétentes des États membres concernés.

⁴⁶ V. Joint Committee, *Joint Guidelines*, précit., n° 41 et 45, p. 14 et 15.

manière dont les transactions intragroupe peuvent potentiellement induire un effet de contagion au sein du conglomérat, provoquer des conflits d'intérêts ou conduire à un contournement des règles sectorielles.

La coopération et la coordination entre superviseurs constituent un véritable défi, si ce n'est le principal enjeu, de la surveillance complémentaire des conglomérats financiers. Ce constat, partagé par les autorités internationales de régulation⁴⁷, encourage à la mise en œuvre d'une coordination au niveau mondial en matière de supervision, de régulation financière, de surveillance microprudentielle et macroéconomique. L'instauration⁴⁸ du Conseil de stabilité financière (*Financial Stability Board*), ayant pour mission de donner rapidement l'alerte de risques macroprudentiels au niveau mondial, participe de cette démarche, à laquelle l'Union européenne ne peut rester extérieure.

⁴⁷ V. Joint Forum, *Principles for the supervision of Financial conglomerates*, sept. 2012, principe 6 ; Joint Forum, *Report on supervisory colleges for financial conglomerates*, sept. 2014, p. 2.

⁴⁸ Le Conseil de stabilité financière a été créé lors de la réunion du G20 à Londres en avril 2009 et succède au Forum de stabilité financière institué en 1999 à l'initiative du G7.