

3. LES TRAVAUX SUR LES CONGLOMÉRATS FINANCIERS AU NIVEAU INTERNATIONAL ²⁷

Depuis le début de 1996, les questions prudentielles relatives aux conglomérats financiers ²⁸ font l'objet d'une réflexion de l'ensemble des contrôleurs concernés au sein d'une instance conjointe ou Forum tripartite (« Joint Forum » en anglais).

Institué sous l'égide du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle), de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), ce forum s'est réuni sept fois depuis lors.

Il est composé, en nombre égal, de représentants des autorités de contrôle des banques, des compagnies d'assurance et des entreprises d'investissement, membres des trois organisations énumérées ci-dessus. Treize pays y sont représentés : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

La Commission européenne y participe en qualité d'observateur. M. Alan Cameron, président de l'Australian Securities Commission, a été nommé président de l'instance conjointe à compter du 27 novembre 1997. Il a succédé à M. Tom de Swaan, directeur général à la Nederlandsche Bank et président du Comité de Bâle.

3.1. LE FORUM TRIPARTITE A DÉVELOPPÉ SES TRAVAUX SUIVANT QUATRE PRINCIPAUX AXES

Durant l'année 1997, le Forum tripartite a, dans le cadre de son mandat :

- recherché des solutions pratiques, aux niveaux national et international, pour faciliter l'échange d'informations entre autorités de contrôle, tant dans leur propre secteur qu'entre secteurs différents ;
- analysé les obstacles, notamment d'ordre juridique, qui pourraient entraver cet échange, tant dans leur propre secteur qu'entre secteurs différents ;
- examiné les moyens de renforcer la coordination prudentielle, en évaluant notamment les avantages et les inconvénients que présenteraient l'identification d'un coordonnateur et la définition de ses responsabilités ;
- œuvré à la mise au point de principes destinés à améliorer l'efficacité de la surveillance des sociétés qui, au sein des conglomérats financiers, sont soumises à contrôle.

L'ensemble de ces travaux a essentiellement porté sur les sociétés financières diversifiées, dotées de structures d'organisation et de gestion complexes et dont les activités à grande échelle s'étendent au-delà des frontières nationales et des limites sectorielles. Ces structures sont celles de conglomérats financiers internationaux. Cependant, le Forum tripartite estime que les recommandations qu'il a préparées pourraient également s'appliquer aux conglomérats plus petits ou à ceux qui opèrent au niveau national.

3.2. UNE PREMIÈRE PHASE DES TRAVAUX S'EST ACHEVÉE AVEC LE LANCEMENT D'UNE CONSULTATION TRÈS LARGE

Les travaux principaux adoptés par le Forum tripartite viennent d'être soumis à consultation, par les trois organisations constitutives, auprès de la profession et de la communauté prudentielle.

Sept documents sont ainsi réunis dans un dossier intitulé « Supervision of Financial Conglomerates », disponible depuis le 19 février dernier.

²⁷ Cet article complète et met à jour l'étude du *bulletin de la Commission bancaire* n° 14 d'avril 1996 sur « la surveillance des conglomérats financiers : l'état des travaux dans les instances internationales ».

²⁸ On rappelle que les conglomérats financiers sont définis comme tout groupe de sociétés sous contrôle commun dont la fourniture de services significatifs dans au moins deux des différents secteurs financiers (banque, assurance, marché) constitue l'activité exclusive ou principale.

Les sujets suivants sont présentés :

- principes relatifs à l'échange d'informations prudentielles ;
- cadre de l'échange d'informations prudentielles ;
- coordonnateur ;
- compétence et honorabilité des dirigeants ;
- principes relatifs à l'adéquation du capital ;
- annexes et suppléments à ces principes ;
- questionnaire à l'usage des contrôleurs sur les méthodes et techniques de contrôle.

3.2.1. Les documents relatifs à l'échange d'informations prudentielles

Le premier de ces documents (« Principles for Supervisory Information Sharing ») définit une série de principes généraux visant à aider les autorités de contrôle à améliorer leurs échanges d'informations, en vue de renforcer l'efficacité du cadre prudentiel applicable aux conglomérats financiers. Les cinq principes définis à ce titre constituent une avancée sur le plan des échanges trans-sectoriels. Les besoins d'information des autorités de contrôle peuvent varier sensiblement en fonction de plusieurs facteurs, parmi lesquels les objectifs et méthodes qui leur sont propres ainsi que l'organisation et les structures spécifiques à chaque conglomérat.

C'est pourquoi le second document (« Framework for Supervisory Information Sharing ») fixe un cadre à l'échange d'informations prudentielles. Il s'agit de faciliter les échanges sur des entités soumises à un contrôle prudentiel au sein de conglomérats financiers opérant à l'échelle internationale.

Ce cadre repose sur le résultat des études et cas pratiques relatifs aux structures et opérations de plusieurs conglomérats financiers, qui ont été menés au sein d'un groupe de travail constitué par le Forum tripartite. Il met l'accent sur deux aspects qui ont des implications particulières pour la surveillance de telles entités :

- l'organisation des activités en fonction des départements opérationnels ou en fonction de la structure juridique de l'entreprise ;
- l'organisation des tâches de contrôle de l'entreprise sur une base globale ou centralisée ou au contraire sur une base locale.

Le document classe les conglomérats financiers suivant quatre schémas-types et précise les caractéristiques essentielles de chacun de ces types ainsi que les questions prudentielles qui s'y rapportent.

Ce cadre est complété par un questionnaire à l'attention des représentants des conglomérats, mis au point par le groupe de travail et destiné à fournir aux autorités de contrôle un outil pour mieux comprendre la structure et les opérations de tels établissements. Les autorités peuvent l'utiliser sur une base unilatérale, bilatérale ou multilatérale pour faciliter les discussions avec les représentants d'un conglomérat. Un tel canevas d'entretien peut également servir à approfondir la connaissance du profil de risque, des systèmes de contrôle et de la structure d'organisation ou de gestion du conglomérat. En annexe figure une énumération des différentes informations utiles aux autorités prudentielles pour faire face à des situations d'urgence.

3.2.2. Les documents sur le coordonnateur

Il offre aux autorités de contrôle des recommandations pour la désignation éventuelle d'un ou de plusieurs coordonnateurs et recense les éléments aidant à la définition de ses, ou de leurs, rôles et responsabilités face à des situations normales comme d'urgence.

3.2.3. Compétence et honorabilité des dirigeants

Le document baptisé « Fit and Proper Principles » précise que la probité et la compétence des membres de la direction générale des banques, entreprises d'investissement et compagnies d'assurance tiennent une place essentielle dans les objectifs prudentiels. Il contient des recommandations pour que les autorités de contrôle d'entités faisant partie des conglomérats financiers soient en mesure d'exercer leur surveillance à cet égard et de déterminer si ces entités sont gérées de manière saine et prudente. Le document préconise, en outre, des solutions destinées à faciliter les consultations et échanges d'informations entre autorités prudentielles sur les personnes ainsi que sur les entités soumises au contrôle.

3.2.4. Les principes relatifs à l'adéquation du capital

Le document « Capital Adequacy Principles » présente des techniques de mesure et des principes permettant de mieux évaluer l'adéquation des fonds propres des conglomérats financiers sur une base consolidée.

Les techniques de mesure, fondées sur des approches déjà utilisées par diverses autorités prudentielles, devraient aboutir à des résultats sensiblement équivalents. Le document ne préconise d'ailleurs pas une méthode unique applicable dans tous les cas.

Les principes généraux portent sur des aspects particuliers qui devraient être identifiés lors de l'évaluation de l'adéquation des fonds propres sur une base consolidée. Ils sont destinés à guider les autorités de contrôle dans leur pouvoir d'appréciation, afin que les résultats s'inscrivent dans des limites acceptables.

Le « Supplement to the Capital Adequacy Principle » fournit des exemples théoriques visant à illustrer et à décrire des situations complexes qui peuvent se présenter en appliquant les techniques de mesure décrites.

3.2.5. Le questionnaire pour les autorités de tutelle

Le questionnaire sur les méthodes et techniques des autorités de contrôle (« Supervisory Questionnaire ») a été mis au point et utilisé par le groupe de travail.

L'objet de ce document est d'aider les contrôleurs prudeniels à mieux comprendre leurs méthodes et objectifs mutuels. Les travaux poursuivis par le Forum tripartite, conjugués à l'expérience acquise dans l'utilisation du questionnaire et aux informations fournies par le processus de consultation, conduiront vraisemblablement à élargir la couverture de ce questionnaire et à accroître son utilité pour la définition des objectifs et méthodes des autorités prudentielles.

3.3. LES TRAVAUX SE POURSUIVENT, TANT SUR LE PLAN PRATIQUE QUE SUR CELUI DES PRINCIPES

Le lancement de la consultation n'épuise pas le sujet sur lequel travaille le Forum tripartite.

Les travaux se poursuivent en particulier dans le domaine de l'expérimentation de certains principes décrits dans le document soumis à consultation.

Parallèlement, les autorités de chaque pays sont invitées à approfondir leur connaissance d'un certain nombre de groupes financiers internationaux.

Pour autant, les orientations décrites dans l'ensemble des documents publiés ne constituent pas un ensemble de règles prudentielles supplémentaires et contraignantes, mais une série d'outils analytiques pour mieux appréhender des groupes par nature complexes.

Le Forum tripartite a reçu le soutien des chefs d'État et de gouvernement du G7 lors des sommets de Lyon et Denver.