

# ÉTUDES

## LES CONGLOMÉRATS FINANCIERS UN DÉFI POSÉ AUX AUTORITÉS DE TUTELLE

---

La réglementation prudentielle repose sur une réflexion qui progresse et s'améliore. D'abord destinée aux seules banques sur une base sociale, elle s'est étendue aux autres établissements de crédit tandis que le contrôle consolidé s'imposait peu à peu parallèlement à la généralisation de la consolidation comptable.

Cette extension du contrôle prudentiel est naturellement liée au développement des risques financiers. L'essor des marchés et la désintermédiation financière qui s'en est suivie ont rendu la prise de risque plus diffuse et plus délicate à cerner pour une autorité de tutelle.

Par ailleurs, les impératifs de rentabilité ont suscité la création de « supermarchés financiers » ou conglomérats dont l'objectif premier était de développer certaines synergies ou d'utiliser au mieux des implantations « accueillantes » d'un point de vue comptable, fiscal ou prudentiel.

Ce type d'organisation pose généralement un problème aux tiers, qu'ils aient une mission de surveillance (commissaires aux comptes, autorités de tutelle) ou non (petits actionnaires, investisseurs, clients potentiels). L'opacité des conglomérats rend difficile une compréhension immédiate de leurs structures et de leur assise financière réelle.

L'actualité récente, tant nationale qu'internationale, a montré qu'une telle situation était en elle-même porteuse de risques très importants.

Pour cette raison, les conglomérats financiers constituent bien aujourd'hui un défi posé aux autorités de tutelle. A cet égard, la connaissance de ces organismes devra être améliorée afin d'en permettre un contrôle plus efficace.

## **1.1. LA CONNAISSANCE DES CONGLOMÉRATS FINANCIERS SERA AMÉLIORÉE.**

Dans un premier temps, il semble qu'une meilleure connaissance de ce type d'organisation puisse se faire de deux façons : d'une part, en clarifiant la définition des conglomérats financiers et, d'autre part, en améliorant le dialogue entre tous les interlocuteurs.

### **1.1.1. Une meilleure connaissance des conglomérats financiers passe tout d'abord par une clarification de leur définition.**

Les conglomérats financiers présentent deux caractéristiques principales.

La première d'entre elles correspond à la définition classique de ce type d'organisation à savoir la diversité, voire l'hétérogénéité des activités réunies au sein d'un même ensemble (banque, assurance, gestion de portefeuille, intermédiation financière, immobilier, activité de services, industrie ... ). Cette diversité fonctionnelle concerne d'ailleurs souvent plusieurs pays très différents et la plupart du temps il s'agit de conglomérats financiers internationaux.

La seconde caractéristique est sans doute moins habituelle : ces groupes présentent une opacité certaine à l'égard des tiers et, notamment, des autorités de tutelle.

Chacun de ces aspects a des conséquences également dommageables en termes de contrôle prudentiel.

Le premier type de caractéristiques peut avoir pour conséquence une multiplication des risques encourus par le groupe, des effets possibles de contagion d'un secteur à l'autre et une maîtrise plus délicate de l'ensemble par la direction du conglomérat.

Par ailleurs, certaines activités peuvent ne pas être contrôlées ou être contrôlées par des autorités différentes utilisant des moyens divers, ce qui est susceptible de générer des lacunes dans le dispositif de surveillance préjudiciables à la solvabilité du groupe et donc, à terme, à la sécurité des places financières. Sont particulièrement à craindre, les transferts d'activité d'un pays à l'autre ou d'une entité à l'autre au sein du même conglomérat pour des raisons « d'efficacité interne ».

Le deuxième aspect de la définition entraîne une incertitude quant à la connaissance de l'évolution du groupe de la part des tiers (valeur réelle de titres cotés par exemple) ou de la part des autorités de surveillance, lesquelles ne disposent que d'informations très partielles sur le groupe.

Certains comportements peuvent à la limite avoir pour objectif, par une gestion optimale des réglementations prudentielles, comptables ou fiscales, de faire évoluer en permanence le conglomérat de telle manière qu'aucune photographie à un moment donné (un bilan consolidé par exemple) ne rende compte de la situation financière, des risques et des résultats réels du conglomérat.

A partir de cette double définition, une première typologie peut être esquissée en utilisant différentes lignes de partage.

La première d'entre elles consiste à distinguer les conglomérats selon leur nature économique : dominante bancaire, boursière, assurance ou mixte.

La deuxième repose sur la nature économique de la tête de consolidation : établissement de crédit, établissement financier, société commerciale, personnes physiques.

Enfin la dernière ligne de partage est géographique : il s'agit de distinguer entre les conglomérats nationaux et les conglomérats internationaux. Cette distinction est importante, elle soulève en effet le difficile problème de la coopération entre autorités étrangères.

Mais si les autorités de tutelle ont désormais les idées claires en ce qui concerne la définition des conglomérats financiers, qu'il faut notamment bien différencier du cas des groupes bancaires, une meilleure connaissance de ceux-ci passe essentiellement par un renforcement du dialogue entre tous les interlocuteurs intéressés.

## **1.1.2. Le renforcement du dialogue entre tous les interlocuteurs intéressés est l'objectif des autorités de tutelle.**

---

Tout travail de contrôle suppose au préalable une connaissance approfondie du groupe contrôlé et des méthodes d'évaluation utilisées.

En ce qui concerne le premier point, l'étude préalable de l'organigramme du groupe s'impose. La Commission bancaire et le Comité des établissements de crédit demandent systématiquement ce document au niveau le plus élevé de consolidation.

Dans ce cadre, il est possible de déterminer les différentes activités du conglomérat. L'étape suivante consiste à prendre contact avec les autres autorités de tutelle concernées, tant au niveau national qu'à un niveau international.

C'est désormais une démarche habituelle qui permet de mieux cerner l'ensemble du groupe. Si l'on prend l'exemple d'un conglomérat purement national, cette prise de contact est effectuée, en liaison avec la Commission des opérations de bourse, la Société des bourses françaises, la Commission de contrôle des assurances. Elle est ensuite suivie d'échanges d'informations sur l'évolution des différentes activités du groupe.

Par ailleurs des structures formelles de coordination existent, comme le Comité de liaison des autorités monétaires et financières - CLAMEF - dont l'objet est de faire le point, à intervalles réguliers sur la situation des différents intervenants de la place de Paris. A cet égard, le Président de la Commission bancaire siège au collège de la COB, un directeur général de la Banque de France participe aux réunions du Conseil du marché à terme... Ceci facilite bien évidemment les échanges d'informations, lesquels ont été rendus plus aisés en France par la levée du secret professionnel entre le Conseil des bourses de valeurs, le Conseil du marché à terme, la Commission bancaire et la Commission des opérations de bourse par la loi du 22 janvier 1988.

Dans le cas d'un conglomérat financier international, la première démarche consiste à déterminer qui est l'autorité responsable du contrôle consolidé. Des contacts bilatéraux sont désormais la règle entre un nombre de plus en plus élevé de pays. En outre, les réunions au niveau européen peuvent être l'occasion d'échanges d'informations (sous-comité du Comité des Gouverneurs des Banques centrales de la Communauté, Groupe de contact). Par ailleurs, les demandes d'application du Concordat de Bâle en terme d'échanges d'informations sont très fréquentes.

Les modalités pratiques de ces échanges ont d'ailleurs été améliorées grâce à l'addenda à ce Concordat qui a été signé au cours de l'été 1990.

Enfin, le développement des négociations internationales, tant à Bâle qu'à Bruxelles facilite les contacts bi ou multilatéraux officiels.

Le second point, à savoir une plus grande connaissance par les différentes autorités de tutelle des méthodes d'évaluation utilisées, est fondamental.

À cet égard, le travail entre autorités de tutelle bancaires est d'ores et déjà grandement facilité par le développement de l'harmonisation des règles comptables et prudentielles. L'harmonisation progresse également entre les règles des autorités de marché et celles des autorités bancaires pour les activités de marché, même si des hésitations peuvent subsister en ce qui concerne la connaissance par les autorités de tutelle bancaire des règles appliquées dans le cas des OPCVM ou dans le cas des compagnies d'assurance, en ce qui concerne les risques encourus par un conglomérat comprenant ce type d'activité. Au niveau international, il existe depuis plus d'un an des réunions communes entre les autorités de tutelle bancaires et les autorités de tutelle des compagnies d'assurance du G10.

Progressivement, par le biais de méthodes certes empiriques, mais qui ont fait la preuve de leur efficacité, la connaissance des différentes activités représentées au sein d'un conglomérat financier s'améliore.

Par ailleurs, cette meilleure connaissance limite le problème de l'opacité à l'égard des tiers. En effet, la complémentarité des renseignements ainsi obtenus permet, petit à petit, de mieux comprendre la réalité des groupes.

Faut-il aller au-delà de ce dispositif ? Ce dialogue a-t-il besoin d'être formalisé ?

Cela ne semble pas indispensable, au moins à court terme. A l'inverse, une erreur à ne pas commettre consisterait à créer des organismes supplémentaires, porteurs en eux-mêmes de nouvelles lourdeurs administratives. En revanche, les autorités de tutelle ont besoin de connaître en quasi-temps réel les risques pris par un conglomérat au regard de sa surface financière. C'est donc bien un contact informel mais permanent et immédiat qui doit s'instaurer entre les différentes autorités, que celles-ci soient nationales ou internationales.

Ce contact est en effet l'occasion d'une meilleure compréhension de la structure et du fonctionnement d'un groupe ; il en permet également un contrôle plus efficace.

## **1.2. LE CONTRÔLE DES CONGLOMÉRATS FINANCIERS SERA PLUS EFFICACE.**

Seul un contrôle plus efficace de ce type d'organisme est à même de préserver la sécurité des places financières.

Ce contrôle doit s'exercer à trois occasions : a priori tout d'abord avant la constitution d'un conglomérat, en cours d'existence, ensuite afin de déterminer sa solvabilité et sa rentabilité globale, en cas de difficulté enfin, pour éviter qu'une crise de nature systémique ne se produise.

### **1.2.1. Le contrôle a priori des conglomérats financiers : des règles claires d'autorisation, avec l'exigence d'un « parrainage ».**

En ce qui concerne les règles d'autorisation, en France, le règlement n° 90-11 soumet les prises ou extensions de participation dans le capital d'un établissement de crédit à des règles d'autorisation et d'information du Comité des établissements de crédit. Par ailleurs, en aval, il existe une limitation (de 15 % et 60 %) des participations détenues par les établissements de crédit et les maisons de titres dans les entreprises non financières, mais cette exigence du règlement n° 90-06 ne s'applique pas aux entreprises à caractère financier et aux entreprises d'assurance. Néanmoins, pour les structures les plus complexes, ce règlement a prévu d'une part, un respect de ces limites sous une forme consolidée et, d'autre part, un traitement particulier pour les sociétés de portefeuilles.

On peut s'interroger sur la nécessité d'aller au-delà en matière d'autorisation. Faut-il notamment, au niveau international, harmoniser ces règles ? Par ailleurs, ne faudrait-il pas soumettre à des règles particulières les entités dont la tête se situe hors des pays du G 10, voire de la CEE. Il semblerait nécessaire qu'à tout le moins cette situation soit clairement perçue par les clients dans la mesure où cela signifie qu'aucune autorité de tutelle du G10 ne pourra appliquer à ce groupe un contrôle consolidé à partir de sa tête.

Par ailleurs, la règle du parrainage est pratiquée assez systématiquement. Elle consiste à demander à l'actionnaire bancaire minoritaire d'exercer un parrainage qui va du simple droit de regard au soutien financier. C'est, a priori, un engagement moral que cet actionnaire prend vis-à-vis des autorités de tutelle et l'appréciation par celles-ci de la valeur de cet engagement intervient dans l'octroi ou non de l'autorisation.

Cet engagement moral peut devenir très concret en cas de difficultés. Ainsi, la Commission bancaire a déjà été amenée à rappeler un actionnaire à ses « devoirs ». Celui-ci, plus conscient de ses responsabilités, a généralement à coeur que le conglomérat auquel il participe soit correctement dirigé et surveillé.

Au-delà de ces règles d'autorisation et de parrainage, il faut également contrôler le conglomérat par des moyens spécifiques.

### **1.2.2. Le contrôle de l'existence des conglomérats financiers : étendre la consolidation, développer les contrôles sur place, instituer des contrôles conjoints.**

Le contrôle de ce type d'organisation se heurte à trois difficultés principales.

La première est liée à la mesure de la situation nette du groupe et de ses fonds propres réels. L'objectif est ici de déterminer la solvabilité globale du conglomérat financier lui permettant de faire face à des risques diversifiés.

Concrètement, des problèmes techniques peuvent intervenir à l'occasion du choix des périmètres et du champ de consolidation ou en raison des différentes méthodes de consolidation.

La détermination du champ de la consolidation est tout d'abord liée à la nature économique de la tête du groupe. Si celle-ci est soumise à un contrôle prudentiel, la situation sera évidemment relativement facile. Notamment, les règles de surveillance (couverture et division des risques) lui seront appliquées sur une base consolidée. Néanmoins la prise en compte des liens effectifs et non des simples liens de droit, par exemple, peut soulever des problèmes techniques.

Le cas des compagnies financières fait l'objet, en France, d'un examen particulier. Lorsqu'elles sont elles-mêmes établissements de crédit, l'ensemble des dispositions réglementaires leur est applicable sur une base consolidée. Lorsqu'elles ne sont pas, ce qui est le cas le plus fréquent, établissements de crédit, elles doivent cependant, depuis 1984, remettre à la Commission bancaire des comptes annuels consolidés selon la forme bancaire. Ceci les soumet à une surveillance générale sans toutefois leur imposer des normes réglementaires prudentielles.

Ces notions sont également reprises au niveau européen. En effet, un projet de Directive européenne sur le contrôle sur une base consolidée étend les dispositions de la précédente Directive de 1983. Le contrôle consolidé serait appliqué à tout établissement à caractère financier et non plus seulement aux seuls établissements de crédit. En outre, si la tête de consolidation est une société commerciale mais contrôle un établissement de crédit, l'autorité de

tutelle serait en droit de demander toute information nécessaire à l'appréciation de la situation de la filiale.

En ce qui concerne les méthodes de consolidation, celles-ci dépendent du degré de participation. D'une manière générale, la partie non bancaire et non financière d'un groupe fait l'objet d'une intégration des activités par la mise en équivalence. Ceci peut nécessiter un examen plus approfondi que la simple lecture des comptes.

Un problème épineux dans le cadre de la détermination de la solvabilité globale du conglomérat et de sa capacité à résister aux crises est lié aux financements intragroupes. En effet, ces financements sont souvent porteurs de risques de contagion. En ce domaine, le règlement n° 90-10 du Comité de la réglementation bancaire impose une déclaration des financements accordés aux actionnaires non établissements de crédit détenant au moins 10 % du capital si le montant du financement accordé est supérieur à 5 % des fonds propres.

Ce règlement constitue un premier pas et dans le cas des contrôles sur place une attention particulière est accordée à ce type de financements.

La deuxième difficulté dans le cadre du contrôle de l'existence des conglomérats financiers a trait à la mesure de la rentabilité réelle du conglomérat, en particulier à l'évaluation des résultats de chaque secteur d'activité.

Il peut être en effet délicat d'apprécier le caractère récurrent ou non de certains revenus, d'évaluer, à un moment donné, la capacité bénéficiaire du groupe, au-delà de tout profit exceptionnel. Là encore, en cas de difficulté d'appréciation, le recours au contrôle sur place pourrait être systématisé.

La dernière difficulté est davantage de nature organisationnelle puisqu'il s'agit de déterminer l'autorité responsable du groupe et de coordonner les contrôles effectués par les différentes autorités spécialisées. Aux Pays-Bas par exemple, l'autorité de tutelle de l'activité principale du conglomérat se voit confier la tâche d'organiser la surveillance de l'ensemble du groupe. Ainsi, un conglomérat à dominante « assurance » se verra globalement confié à la surveillance de l'autorité responsable des compagnies d'assurance. Dans les autres pays, il s'agit davantage pour l'instant d'une collaboration égalitaire entre les différentes autorités.

Cette coordination, non plus seulement au niveau des échanges d'informations mais à celui du contrôle effectif, se développe donc tant en France que dans l'ensemble des pays du G10. Des groupes multinationaux de contrôleurs ont ainsi pu être organisés afin d'assurer la surveillance collective d'un conglomérat. Cette pratique devrait se développer.

Par ailleurs, des accords entre autorités de tutelle de pays différents permettent à des inspecteurs d'effectuer des contrôles sur place dans des entités situées à l'étranger.

En revanche, en cas de difficultés évidentes rencontrées par le conglomérat, un dispositif particulier peut être appliqué, afin notamment d'éviter que la faillite du groupe ne se traduise par une crise de nature systémique.

### **1.2.3. La gestion des difficultés des conglomérats financiers adopter des solutions pragmatiques.**

Si la connaissance d'un conglomérat financier par les autorités de tutelle est satisfaisante, c'est-à-dire si les mécanismes d'informations réciproques ont bien fonctionné, et si les procédures de contrôle de ce groupe se sont avérées être efficaces, une crise pourra être prévue et gérée convenablement par les autorités de tutelle.

Le problème le plus délicat est certainement lié aux actions de liquidation : quand faut-il agir et sur quelles entités du groupe faut-il agir ?

Le choix du moment est déterminant. Une intervention trop rapide comme une intervention trop tardive est dommageable pour les créanciers, les actionnaires et l'ensemble de la communauté financière. Le principal problème est d'éviter que la faillite du conglomérat ne se répercute à d'autres entreprises pouvant mettre ainsi en danger l'ensemble d'une communauté financière. A cet effet, des mécanismes de solidarité existent dans tous les pays.

La portée de la décision est également fondamentale : doit-elle s'appliquer à l'ensemble du groupe ou seulement à certaines entités et, si c'est le cas, comment faire le partage ? L'appréciation de la solvabilité d'une partie du groupe et surtout de son indépendance par rapport à l'ensemble est extrêmement délicate. Certains pays, comme les États-Unis, ont choisi d'établir des « fire walls » (pare-feux) entre les diverses activités des conglomérats. L'efficacité de ceux-ci est variable, ce qui explique que, dans ces domaines, aucune systématisation ne soit possible. En réalité, chaque réaction doit être adaptée au cas particulier. Cela ne signifie cependant pas qu'aucune réflexion ne doive être menée a priori et des voies sont actuellement explorées tant dans le cadre européen que dans celui du Groupe des Dix.

### 1.3. CONCLUSION

---

La liste des problèmes qui viennent d'être évoqués n'est certainement pas exhaustive et le contrôle des conglomérats financiers constitue certainement le dernier défi en date posé aux autorités de tutelle.

Dans ce cadre, elles ont fait le choix de l'efficacité et plutôt que de mettre en place des organisations rigides dont l'impact ne se ferait d'ailleurs sentir qu'à long terme, les autorités de tutelle privilégient le pragmatisme, c'est-à-dire un dialogue informel permettant une information en quasi-temps réel sur la situation d'un groupe. Puisqu'en matière financière, les frontières n'ont plus de sens et les acteurs sont internationaux, les modalités du contrôle prudentiel sont en train de s'adapter à cette situation.