

**COMMISSION de SURVEILLANCE
du SECTEUR FINANCIER**

Luxembourg, le 29 novembre 2006

A tous les établissements de crédit et
entreprises d'investissement

CIRCULAIRE CSSF 06/268

**relative à la surveillance complémentaire à appliquer sur des
conglomérats financiers et portant définition de coefficients de structure
à respecter par ces conglomérats financiers en application de l'article 56
de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier**

Mesdames, Messieurs,

La loi du 5 novembre 2006 relative à la surveillance des conglomérats financiers introduit en droit luxembourgeois une surveillance complémentaire à exercer sur les conglomérats financiers. Un conglomérat financier est un groupe qui comprend, à la fois, au moins une entité réglementée importante appartenant au secteur bancaire ou au secteur des services d'investissement et une entité importante appartenant au secteur de l'assurance.

La loi impose à la CSSF d'exercer une surveillance complémentaire sur des conglomérats financiers pour lesquels elle assume la fonction de coordinateur de la surveillance (il s'agit de l'autorité responsable de la coordination et de l'exercice de la surveillance complémentaire au niveau du conglomérat financier). La loi prévoit également que la CSSF peut être appelée en tant qu'autorité compétente (lorsqu'elle est en charge de la surveillance d'un ou de plusieurs établissements de crédit ou d'entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier) ou en tant qu'autorité compétente concernée (lorsqu'elle est responsable de la surveillance sectorielle consolidée des entités réglementées appartenant à un conglomérat financier) à coopérer avec le coordinateur de la surveillance d'un conglomérat financier qui peut être le Commissariat aux Assurances ou une autorité compétente d'un autre Etat membre de l'Union Européenne ou de l'Espace économique européen.

La surveillance complémentaire à exercer par la CSSF sur des conglomérats financiers ne préjudicie en rien les surveillances prudentielles sectorielles exercées, tant

au niveau individuel qu'au niveau consolidé, par les autres autorités compétentes respectives. En particulier, les dispositions légales de même que les circulaires 96/125 et 00/22 relatives à la surveillance des établissements de crédit et des entreprises d'investissement respectivement sur une base consolidée exercée par la CSSF restent en vigueur.

L'objet de la présente circulaire est de fournir en annexe des précisions sur la finalité et l'approche de la nouvelle loi, le champ d'application de la surveillance complémentaire, l'identification des conglomérats financiers et les conséquences pratiques de la nouvelle loi.

En outre, en vertu des articles 51-13 (adéquation des fonds propres), 51-14 (concentration des risques) et 51-15 (transactions intragroupe) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (ci-après « LSF »), la CSSF doit déterminer, sur base de l'article 56 de cette même loi, les modalités de calcul et de notification à respecter par les conglomérats financiers pour lesquels elle assume la fonction de coordinateur, concernant l'adéquation des fonds propres, la concentration des risques et les transactions intragroupe. La présente circulaire fournit en annexe des précisions à ce sujet.

Les conséquences pratiques de cette loi pour les établissements de crédit et entreprises d'investissement luxembourgeois sont cependant limitées en l'état actuel des choses. En effet, la CSSF n'a identifié, à ce stade, aucun conglomérat financier pour lequel elle devrait assurer la fonction de coordinateur de cette surveillance complémentaire. De même, pour les établissements de crédit et entreprises d'investissement qui font partie d'un conglomérat financier pour lequel le Commissariat aux Assurances ou une autorité compétente d'un autre Etat membre assure la coordination de cette surveillance complémentaire, l'impact pratique de cette loi se limite en principe à la coopération entre la CSSF et ces autorités. Or, cette coopération devrait en principe pouvoir se faire essentiellement sur base des informations obtenues dans le cadre de la surveillance individuelle ou consolidée de ces établissements. Dans l'hypothèse où, dans le cadre de cette coopération, la CSSF aura besoin d'informations qui ne sont pas directement disponibles sur base du reporting en vigueur, elle approchera les établissements de crédit et les entreprises d'investissement concernés à ce moment.

Veuillez recevoir, Mesdames, Messieurs, l'assurance de nos sentiments très distingués.

COMMISSION DE SURVEILLANCE DU SECTEUR FINANCIER

Simone DELCOURT
Directeur

Arthur PHILIPPE
Directeur

Jean-Nicolas SCHAUS
Directeur général

Annexe à la circulaire CSSF 06/268

INTRODUCTION

La loi du 5 novembre 2006 relative à la surveillance des conglomérats financiers (ci-après « nouvelle loi ») transpose en droit luxembourgeois la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurances et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier.

L'objet de la présente circulaire est de fournir des précisions sur la finalité et l'approche de la nouvelle loi, le champ d'application de la surveillance complémentaire, l'identification des conglomérats financiers, les conséquences pratiques de la nouvelle loi et les modalités de la surveillance complémentaire.

En vertu des articles 51-13 (adéquation des fonds propres), 51-14 (concentration des risques) et 51-15 (transactions intragroupe) de la LSF, la CSSF doit déterminer, en application de l'article 56 de cette même loi, les modalités de calcul et de notification à respecter par les conglomérats financiers pour lesquels elle assume la fonction de coordinateur, concernant l'adéquation des fonds propres, la concentration des risques et les transactions intragroupe. La présente circulaire fournit des précisions à ce sujet et, plus particulièrement, en ce qui concerne l'adéquation des fonds propres, transpose l'annexe I de la directive 2002/87/CE précitée dans la réglementation luxembourgeoise.

I. FINALITE ET APPROCHE DE LA NOUVELLE LOI.

1. La notion de conglomérat financier est définie en détail au point 5) de l'article 51-9 et à l'article 51-10 de la LSF. En tout état de cause, une condition inéluctable pour être qualifié de « conglomérat financier » est qu'un groupe doit comprendre, à la fois, au moins une entité réglementée importante appartenant au secteur bancaire ou au secteur des entreprises d'investissement et une entité importante appartenant au secteur de l'assurance.

2. Alors que la surveillance prudentielle exercée jusqu'ici par la CSSF sur un groupe se limitait au secteur bancaire et/ou au secteur des entreprises d'investissement, la surveillance complémentaire à exercer en vertu de ces nouvelles dispositions légales s'étend également au secteur des assurances. La nouvelle loi vise ainsi à tenir compte de l'émergence, ces dernières années, de groupes opérant à la fois dans les secteurs bancaire

et des entreprises d'investissement et le secteur des assurances en instaurant une surveillance prudentielle trans-sectorielle. Il s'agit cependant bien d'une surveillance complémentaire qui ne préjudicie en rien les surveillances prudentielles sectorielles exercées, tant au niveau individuel qu'au niveau consolidé, par les autorités compétentes sur les secteurs respectifs. En particulier, les dispositions légales de même que les circulaires 96/125 et 00/22 relatives à la surveillance des établissements de crédit et des entreprises d'investissement respectivement sur une base consolidée exercée par la CSSF restent en vigueur.

3. Les aspects sur lesquels porte cette surveillance complémentaire au niveau du conglomérat financier sont les suivants :

- l'adéquation des fonds propres ;
- la concentration des risques ;
- les transactions intragroupe ;
- le contrôle interne et la gestion des risques ;
- la direction.

4. La nouvelle loi introduit la fonction de « coordinateur ». Le « coordinateur » est l'autorité compétente responsable de la coordination et de l'exercice de la surveillance complémentaire au niveau du conglomérat financier. Le coordinateur est désigné selon les modalités prescrites à l'article 51-17 de la LSF. Afin d'assurer une surveillance complémentaire adéquate du conglomérat financier, un coordinateur unique est désigné par conglomérat financier.

5. La nouvelle loi prévoit une concertation et une collaboration étroites entre les autorités de contrôle en charge des entités réglementées appartenant à un conglomérat financier. A cet effet, elle introduit la notion de « autorité compétente concernée » (cf. article 51-9 de la LSF). Par autorités compétentes concernées, il y a lieu d'entendre le coordinateur, toute autorité compétente responsable de la surveillance sectorielle consolidée d'entités réglementées appartenant à un conglomérat financier, et dans certains cas, d'autres autorités intéressées lorsque le coordinateur et les autorités compétentes responsables de la surveillance sectorielle consolidée le jugent opportun.

II. CHAMP D'APPLICATION.

6. La surveillance complémentaire telle qu'elle ressort de la nouvelle loi n'est exercée que sur les conglomérats financiers pour lesquels la CSSF a été désignée coordinateur en vertu de l'article 51-17 de la LSF. En général, la CSSF est appelée à exercer cette fonction lorsque le conglomérat financier a à sa tête un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement agréé en vertu de la LSF ou lorsque le conglomérat financier a à sa tête une compagnie financière holding mixte qui est entreprise mère d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement agréé en vertu de la LSF.

7. D'autres cas où la CSSF pourrait être coordinateur peuvent se présenter. Ils sont décrits plus en détail dans l'article 51-17 (paragraphe (4) à (7)) de la LSF.

8. Tout sous-groupe qui répond à la définition de conglomérat financier est considéré comme conglomérat financier. Ceci implique qu'une surveillance complémentaire est également à exercer sur ces sous-groupes même si ceux-ci sont inclus dans un groupe plus large sur lequel une surveillance complémentaire est exercée, à moins que la CSSF ne fasse usage des possibilités d'exemption prévues à l'article 51-12 (2) de la LSF.

9. La nouvelle loi s'applique également aux conglomérats financiers dont le siège de l'entreprise mère se situe en dehors de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen et qui ne sont pas soumis à une surveillance complémentaire équivalente à celle décrite dans la LSF. La CSSF déterminera alors de cas en cas les modalités de la surveillance complémentaire qui sont applicables.

10. Le périmètre de la surveillance complémentaire exercée par la Commission sur un conglomérat financier s'étend à toutes les entités, réglementées ou non, du secteur bancaire, du secteur de l'assurance et du secteur des entreprises d'investissement.

III. IDENTIFICATION DES CONGLOMERATS FINANCIERS.

11. En vertu de l'article 51-11 de la LSF, la CSSF est tenue d'identifier tout groupe relevant du champ d'application de la nouvelle loi. Les seuils déterminant la notion de conglomérat financier sont fixés par l'art 51-10 de la LSF. Ainsi, un groupe sera un conglomérat financier si au moins 40% de son activité (mesurée en termes de total de bilan) est de nature financière et au moins 10% (en termes de total de bilan et d'exigences de fonds propres) ou EUR 6 milliards (en termes de total de bilan) de son activité financière sont dans chacun des secteurs d'assurance d'une part et bancaire/investissement combiné d'autre part.

12. Le cas échéant, la Commission informera les établissements de crédit et les entreprises d'investissement qu'elle a identifiés comme étant à la tête d'un conglomérat financier des modalités de la surveillance complémentaire arrêtée.

IV. CONSEQUENCES PRATIQUES DE CETTE LOI POUR LES ETABLISSEMENTS DE CREDIT ET ENTREPRISES D'INVESTISSEMENT.

13. Il y a lieu de distinguer entre les établissements de crédit et entreprises d'investissement faisant partie d'un conglomérat financier pour lesquels la CSSF assume

la fonction de coordinateur et ceux pour lesquels la CSSF n'assume pas la fonction de coordinateur du fait que cette coordination de la surveillance complémentaire incombe soit au Commissariat aux Assurances, soit à une autorité compétente d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

IV. 1. Etablissements de crédit ou entreprises d'investissement faisant partie d'un conglomérat financier pour lequel la CSSF assume la fonction de coordinateur.

14. Lorsque la CSSF est appelée à assumer la fonction de coordinateur de la surveillance complémentaire d'un conglomérat financier, cette surveillance sera exercée selon les modalités prescrites à la partie V. ci-dessous.

IV.2. Etablissement de crédit ou entreprise d'investissement appartenant à un conglomérat financier pour lequel la CSSF n'assume pas la fonction de coordinateur.

15. Les cas visés ici sont ceux où la fonction de coordinateur est assumée par le Commissariat aux Assurances ou par une autorité compétente d'un autre Etat membre. La principale conséquence de la nouvelle loi sur les établissements de crédit et les entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier concerne la coopération entre la CSSF, en tant qu'autorité compétente ou autorité compétente concernée, et le coordinateur, respectivement d'autres autorités compétentes ou autorités compétentes concernées. L'impact de la surveillance complémentaire pour ces entités reste en principe limité dans la mesure où cette coopération avec d'autres autorités à laquelle la CSSF peut être appelée, devrait pouvoir se faire essentiellement sur base des informations qu'elle a obtenues dans le cadre de sa surveillance individuelle ou consolidée des établissements concernés. Il s'agit en particulier des informations visées aux paragraphes (1) et (2) de l'article 51-19 de la LSF.

Dans l'hypothèse où, dans le cadre de cette coopération, la CSSF aura besoin d'informations qui ne sont pas directement disponibles sur base du reporting en vigueur, elle approchera les établissements de crédit et les entreprises d'investissement concernés à ce moment.

V. MODALITES DE LA SURVEILLANCE COMPLEMENTAIRE D'UN CONGLOMERAT POUR LEQUEL LA CSSF ASSUME LA FONCTION DE COORDINATEUR.

16. Lorsque la CSSF est appelée à assumer la fonction de coordinateur de la surveillance complémentaire d'un conglomérat financier, sa surveillance s'articule plus particulièrement autour des axes suivants :

- l'adéquation des fonds propres ;
- la concentration des risques ;
- les transactions intragroupe ;
- les dispositifs de contrôle interne et procédures de gestion des risques ;

- la direction (lorsqu'une compagnie financière holding mixte est à la tête du conglomérat financier).

17. Adéquation des fonds propres

Par application de l'article 51-13 de la LSF, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, pour lequel la CSSF assume la fonction de coordinateur, veillent à ce que soient disponibles, au niveau du conglomérat financier, des fonds propres qui sont en permanence au moins équivalents aux exigences en matière d'adéquation des fonds propres.

En vertu de ce même article, la CSSF, en sa qualité de coordinateur chargée de la surveillance complémentaire d'un conglomérat financier prescrit une des quatre méthodes suivantes pour le calcul de l'adéquation des fonds propres à appliquer par le conglomérat financier. Avant d'arrêter une méthode de calcul de l'adéquation des fonds propres, la CSSF se concerte avec les autres autorités compétentes concernées et avec le conglomérat financier lui-même.

A la suite de cette concertation, la CSSF déterminera pour chaque conglomérat financier, les informations (fonds propres, exigences de solvabilité globales pour chaque secteur,...) à notifier dans ce contexte, ainsi que les modalités de notification et la périodicité qui sera au moins annuelle.

Les quatre méthodes suivantes peuvent être utilisées pour le calcul des exigences complémentaires en matière d'adéquation des fonds propres :

1. Méthode basée sur la consolidation comptable

Le calcul des exigences complémentaires en matière d'adéquation des fonds propres des entités réglementées appartenant à un conglomérat financier est effectué sur la base des comptes consolidés.

Les exigences complémentaires en matière d'adéquation des fonds propres résultent de la différence entre:

i) les fonds propres du conglomérat financier, calculés sur la base de sa situation financière consolidée; les éléments entrant dans ce calcul sont ceux admis par les règles sectorielles applicables,

et

ii) la somme des exigences de solvabilité applicables aux différents secteurs financiers représentés dans le groupe; pour chacun de ces secteurs, les exigences de solvabilité sont calculées en fonction des règles sectorielles correspondantes.

Une exigence de solvabilité notionnelle est calculée pour des entités non réglementées du secteur financier qui ne sont pas incluses dans les calculs précités des exigences de solvabilité sectorielles.

Le résultat ne doit pas être négatif.

2. Méthode basée sur l'agrégation et la déduction

Le calcul des exigences complémentaires en matière d'adéquation des fonds propres des entités réglementées appartenant à un conglomérat financier est effectué sur la base des comptes de chacune des entités du groupe.

Les exigences complémentaires en matière d'adéquation des fonds propres résultent de la différence entre:

i) la somme des fonds propres de toutes les entités du secteur financier réglementées et non réglementées appartenant au conglomérat financier; les éléments entrant dans ce calcul sont ceux admis par les règles sectorielles pertinentes,

et

ii) la somme

- des exigences de solvabilité de toutes les entités du secteur financier réglementées et non réglementées du groupe; ces exigences de solvabilité sont calculées conformément aux règles sectorielles pertinentes, et

- de la valeur comptable des participations dans d'autres entités du groupe.

Une exigence de solvabilité notionnelle est calculée pour des entités non réglementées du secteur financier qui ne sont pas incluses dans les calculs précités des exigences de solvabilité sectorielles.

Lorsque cette méthode est appliquée, le calcul (relatif aux fonds propres et aux exigences de solvabilité) tient compte de la part proportionnelle détenue par l'entreprise mère ou par l'entreprise qui détient une participation dans une autre entité du groupe. Par « part proportionnelle », on entend la part de capital souscrit qui est détenue, directement ou indirectement, par l'entreprise.

Le résultat ne doit pas être négatif.

3. Méthode basée sur la déduction d'exigences

Le calcul des exigences complémentaires en matière d'adéquation des fonds propres des entités réglementées appartenant à un conglomérat financier est effectué sur la base des comptes de chacune des entités du groupe.

Les exigences complémentaires en matière d'adéquation des fonds propres résultent de la différence entre:

i) les fonds propres de l'entreprise mère ou de l'entité qui se trouve à la tête du conglomérat financier; les éléments entrant dans ce calcul sont ceux admis par les règles sectorielles applicables,

et

ii) la somme

- de l'exigence de solvabilité de l'entreprise mère ou de l'entreprise faîtière visée au point i), et

- de la valeur comptable des participations de celle-ci dans d'autres entités du groupe ou des exigences de solvabilité de ces entités, le montant le plus élevé des deux étant retenu ; ces exigences de solvabilité sont prises en considération pour leur part proportionnelle. Par « part proportionnelle », on entend la part de capital souscrit qui est détenue, directement ou indirectement, par l'entreprise mère ou par l'entreprise qui détient une participation dans une autre entité du groupe.

Une exigence de solvabilité notionnelle est calculée pour des entités non réglementées du secteur financier qui ne sont pas incluses dans les calculs précités des exigences de solvabilité sectorielles. Lors de l'évaluation des éléments pouvant entrer dans le calcul des exigences complémentaires en matière d'adéquation de fonds propres, les participations peuvent être évaluées selon la méthode de la mise en équivalence.

Le résultat ne doit pas être négatif.

4. Méthode basée sur une combinaison des méthodes proposées ci-dessus :

La CSSF peut permettre une combinaison de deux ou des trois méthodes précitées.

Des exemples pour les différentes méthodes de calcul de l'adéquation des fonds propres peuvent être consultés dans le document « Capital adequacy principles paper » produit par le Joint Forum (voir <http://www.bis.org/publ/joint02.pdf#page=15>).

Principes communs à ces méthodes de calcul des exigences complémentaires en matière d'adéquation des fonds propres :

- Les exigences de solvabilité à prendre en compte pour les entités qui sont des établissements de crédit sont celles définies dans la circulaire CSSF 2000/10¹ portant définition de ratios de fonds propres en application de l'article 56 de la LSF.

¹ La référence est à revoir le cas échéant.

Les exigences de solvabilité à prendre en compte pour les entités qui sont des entreprises d'investissement sont celles définies dans la circulaire CSSF 2000/12² portant définition de ratios de fonds propres en application de l'article 56 de la LSF.

Les exigences de solvabilité à prendre en compte pour les entités qui appartiennent au secteur des assurances sont celles définies dans la directive 98/78/CE.

En ce qui concerne les sociétés de gestion de portefeuille, on entend par exigence de solvabilité l'exigence de capital visée à l'article 5 bis, paragraphe 1, point a), de la directive 85/611/CEE.

- Le déficit de solvabilité dans une entité réglementée, respectivement le déficit notionnel de fonds propres en cas d'entités non réglementées, est pris en considération pour son montant total.

Lorsque la responsabilité de l'entreprise mère est proportionnellement limitée à la partie du capital qu'elle détient, la CSSF peut permettre qu'il ne soit tenu compte que de la quote-part du déficit correspondant au taux de participation détenu dans l'entité concernée.

Lorsqu'il n'y a pas de lien de capital entre des entreprises d'un même conglomérat financier, la Commission, après consultation des autres autorités compétentes concernées, détermine quelle part proportionnelle doit être considérée, en tenant compte de la responsabilité née de la relation existante.

- Indépendamment de la méthode utilisée, des double ou multiple emplois d'éléments entrant dans le calcul des fonds propres du conglomérat financier ainsi que la création inadéquate de fonds propres intragroupe sont à éliminer. A cet effet, les principes pertinents de la réglementation sectorielle sont à appliquer par analogie.
- Les exigences de solvabilité applicables aux différents secteurs financiers représentés dans un conglomérat financier doivent être couvertes par des éléments de fonds propres conformément aux règles sectorielles correspondantes. En cas de déficit de fonds propres au niveau du conglomérat financier, seuls les éléments de fonds propres admis par l'ensemble de ces règles sectorielles (« fonds propres transsectoriels ») entrent en ligne de compte pour le respect des exigences complémentaires de solvabilité.

² La référence est à revoir le cas échéant.

Lorsque les réglementations sectorielles prévoient des limitations pour la prise en compte d'instruments de fonds propres, ces mêmes limitations s'appliquent *mutatis mutandis* au calcul des fonds propres au niveau du conglomérat financier.

Lors de la prise en considération d'éléments de fonds propres au niveau du conglomérat financier, la CSSF tient également compte de limitations éventuelles en termes de disponibilité et de transférabilité des fonds propres entre les différentes entités juridiques du groupe compte tenu des objectifs fixés par les règles relatives à l'adéquation des fonds propres.

- L'exigence de solvabilité notionnelle pour une entité non réglementée du secteur financier est l'exigence à laquelle une telle entité devrait satisfaire en vertu de règles sectorielles qui s'appliqueraient si cette entreprise était une entreprise réglementée du secteur financier considéré. L'exigence de solvabilité notionnelle d'une compagnie financière holding mixte est calculée conformément à la réglementation sectorielle du secteur financier le plus important dans le conglomérat financier.

18. Concentration des risques

Par application de l'article 51-14 de la LSF, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, pour lequel la CSSF assume la fonction de coordinateur, notifient périodiquement et au moins une fois par an toute concentration des risques importante au niveau du conglomérat financier à la CSSF.

La CSSF déterminera pour chaque conglomérat financier, après consultation des autres autorités compétentes et du conglomérat financier, et en tenant compte de la structure spécifique du conglomérat financier et de sa gestion des risques, les catégories de risques à notifier, les seuils de notification et les modalités de notification, y compris la périodicité, des concentrations de risques importantes.

19. Transactions intragroupe

Par application de l'article 51-15 de la LSF, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, pour lequel la CSSF assume la fonction de coordinateur, notifient périodiquement et au moins une fois par an toute transaction intragroupe importante d'entités réglementées au sein du conglomérat financier.

La CSSF déterminera pour chaque conglomérat financier, après consultation des autres autorités compétentes et du conglomérat financier, et en tenant compte de la structure spécifique du conglomérat financier et de sa gestion des risques, les catégories de risques à notifier, les seuils de notification et les modalités de notification, y compris la périodicité, des transactions intragroupe importantes.

20. Dispositifs de contrôle interne et procédures de gestion des risques

La CSSF accordera une attention particulière à la bonne application, au niveau du conglomérat financier, des dispositions prescrites par l'article 51-16 de la LSF.

21. Responsables de la direction d'une compagnie financière holding mixte à la tête d'un conglomérat financier

Par application de l'article 51-20 de la LSF, les personnes qui dirigent effectivement les affaires d'une compagnie financière holding mixte doivent justifier de leur honorabilité professionnelle et de leur expérience professionnelle adéquate pour exercer cette fonction. A cette fin, une demande avec pièces à l'appui (CV, extrait du casier judiciaire et déclaration sur l'honneur) en vue de l'approbation des dirigeants de la compagnie financière holding mixte devra être communiquée à la CSSF.

VI. ENTREE EN VIGUEUR DE LA CIRCULAIRE.

La présente circulaire entre en vigueur avec effet immédiat.