
PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL
DE L'AUTORITE DE CONTRÔLE PRUDENTIEL POUR 2012

Christian Noyer,
Gouverneur de la Banque de France,
Président de l'Autorité de contrôle prudentiel

Mesdames, Messieurs,

Je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui afin de vous présenter le troisième rapport d'activité de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

Cette autorité administrative indépendante, adossée à la Banque de France, a démontré, depuis sa création en mars 2010, sa capacité à agir avec **efficacité** et **dynamisme**, à œuvrer au service de la stabilité financière, de la protection des clients, des assurés et des adhérents, et à porter la voix de la France dans les négociations internationales dans son champ de compétence.

Au cours de ces trois dernières années, elle a su préparer et mettre en œuvre d'importants changements de réglementation. Elle se prépare donc sereinement aux rendez-vous qui l'attendent au cours de cette année, tant au niveau **national** qu'aux niveaux **européen et international**.

Nous pouvons compter sur la **rigueur** et la capacité d'**adaptation** de l'ACP pour mettre en œuvre en 2013 les importantes réformes engagées, qui sont une réponse logique aux chocs qui ont frappé l'économie européenne et son système financier. Avant de les évoquer en détail, je souhaiterais souligner tout d'abord la **solidité du secteur financier français en 2012**, dans un contexte macroéconomique et financier particulièrement difficile. Je vous exposerai ensuite comment l'ACP et

les quelque **1 100 agents** de son Secrétariat Général, se mobilisent au quotidien au service des missions de l'ACP.

Jean-Philippe Thierry, vice-président de l'ACP, complétera mon intervention sur des thèmes plus spécifiques aux assurances et aux mutuelles.

I. En 2012, dans des circonstances difficiles, le secteur financier français a démontré sa solidité

Au cours de l'année 2012, la détermination de l'ensemble des acteurs impliqués a permis de dissiper les doutes des marchés, au demeurant injustifiés, sur la solidité du système financier français. Toutefois, la **stagnation de l'activité économique a pesé sur les résultats des banques et des assurances**, et plus spécialement sur ceux de la banque de financement et d'investissement.

L'an passé, le produit net bancaire agrégé des six principaux groupes bancaires français a reculé de 7,3 %. Cette baisse ne s'élève toutefois qu'à 2 % en isolant l'impact des événements exceptionnels, tels que notamment la réévaluation de la dette propre. Leur résultat net part du groupe diminue de 42 %, revenant de 14,5 Mds à 8,4 Mds d'euros, mais cette évolution est imputable, pour partie, à des événements exceptionnels tels que des dépréciations d'écarts d'acquisition ou la cession de certaines entités (notamment les filiales grecques des banques françaises). Après correction de ces éléments, la baisse des résultats ne serait que de 6%, le coût du risque affichant une hausse de 2% dans un contexte macroéconomique dégradé.

Le chiffre d'affaire des groupes d'assurance français évolue de façon contrastée. Il progresse en France et à l'étranger pour les activités autres que l'assurance vie. Il recule en France sur l'assurance vie.

Toutefois, les **établissements de crédit et les organismes d'assurance sont parvenus à renforcer leur solidité**. C'est le fruit de la conjonction d'efforts importants de leur part et de l'action déterminée de la BCE, de l'Eurosystème, et du superviseur qui n'ont eu de cesse d'œuvrer en faveur de la stabilité financière.

Dans le secteur bancaire, les établissements ont continué de **réduire leurs expositions sur les pays européens périphériques** et ont **amélioré leur situation de liquidité**, en augmentant sensiblement le niveau de leurs réserves de liquidité.

La solvabilité des établissements s'est également renforcée. **Selon les critères utilisés depuis fin 2011 (dits Bâle 2,5), les ratios de fonds propres de meilleure qualité (dits *Core Tier One*) des six grands groupes français sont tous supérieurs à 10 %**. Ces six groupes seront tous en mesure d'atteindre et de dépasser un ratio de *Core Tier One* de 9 % selon l'ensemble des règles de Bâle III au cours de l'année 2013, c'est-à-dire avec plusieurs années d'avance sur le calendrier initialement défini. Pour y parvenir, les établissements ont **renforcé le niveau et la qualité de leurs fonds propres** et, tout en s'adaptant au nouvel environnement économique et réglementaire, ils ont maintenu leurs concours au financement de l'économie, comme en témoigne la progression des crédits à l'économie française.

En tant qu'autorité de contrôle, l'ACP a veillé à ce que cet effort des établissements de crédit et des organismes d'assurance soit à la hauteur des **exigences réglementaires** et suffisant pour garantir la **stabilité et la robustesse du système financier** dans son ensemble.

II. En 2012, l'ACP a fait preuve d'efficacité et de dynamisme dans ses missions

Comme vous le savez, les principales décisions qui engagent l'ACP sont de la compétence du **collège**, dans ses différentes formations, et de la **commission des sanctions**.

En 2012, le collège a ainsi délibéré sur plus de 450 décisions individuelles. Il a notamment approuvé, en les soumettant à des conditions prudentielles strictes, les nombreux regroupements de rationalisation intervenus tant dans le secteur bancaire que de l'assurance. Il a ainsi fait un usage complet de ses pouvoirs de sauvegarde en demandant aux banques et aux assureurs les plus fragiles de lui remettre des programmes de rétablissement comportant toutes les mesures propres à renforcer leur assise financière et leur gestion. Plusieurs établissements et organismes en infraction avec la réglementation ont été mis en demeure de s'y conformer. Il a enfin transmis les cas qui le nécessitaient à la commission des sanctions, pour des insuffisances de contrôle interne ainsi que pour des manquements aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT), ce qui souligne toute l'importance qu'il attache au strict respect de ces dispositions réglementaires.

La commission a prononcé des sanctions pécuniaires et morales à l'encontre d'établissements de crédit et permis ainsi de préciser l'interprétation qui doit être faite de ces dispositions. Les sanctions pécuniaires qu'elle a infligées ont varié de 10 000 à 500 000 euros, atteignant un montant cumulé de 1 225 000 euros. Les sanctions morales ont pris la forme de blâmes et d'un avertissement. La commission a également sanctionné des intermédiaires d'assurance pour avoir méconnu leurs obligations.

Les services opérationnels de l'ACP sont regroupés au sein du secrétariat général qui emploie près de 1 100 agents, un effectif atteint à l'issue d'un **ambitieux programme de recrutement** engagé lors de la création de l'autorité. Les effectifs du secrétariat général ont ainsi crû de plus de 20 % en trois ans. Les trois quarts des recrutements ont permis de renforcer les directions en charge du contrôle des assurances et mutuelles, des banques et des pratiques commerciales.

Consciente que ce plan de recrutement témoigne d'une confiance toute particulière des autorités publiques, l'ACP a mis en place dès 2011 un suivi de la performance de ses services afin de veiller au bon emploi de ses ressources.

Cet effort nous permet également aujourd'hui de disposer de chiffres qui illustrent le quotidien de l'action de l'ACP et que vous retrouverez dans le rapport d'activité. Ils témoignent des efforts permanents de l'ACP afin d'**agir efficacement et relever les défis que lui impose la crise.**

- Aussi l'ACP a-t'elle **approfondi sa surveillance** en ne négligeant aucun des établissements et entreprises assujettis, puisque 99,7 % des plus de 1 400 institutions concernées, banques, assurances, mutuelles et instituts de prévoyance ont fait l'objet d'une analyse complète de leur profil de risque en 2012. Elle a augmenté le nombre des contrôles sur place : au total 237 missions ont été accomplies. Ses agents ont ainsi inspecté les banques, les assurances, les mutuelles et les instituts de prévoyance dans le cadre d'un programme de contrôle établi en fonction des principaux risques de chaque secteur. Ils ont également procédé à des contrôles sur place pour autoriser l'utilisation de modèles internes développés par certains établissements et organismes, et pour contrôler le respect des règles de marché dans le cadre de missions communes avec l'AMF.
- Il faut aussi souligner le renforcement du **contrôle des pratiques commerciales** auprès des établissements de crédit, des organismes d'assurance et des intermédiaires. En 2012, 79 contrôles sur place ont été menés sur les sujets de protection de la clientèle et près de 4 000 publicités ont été analysées. Les contrôles ont ainsi porté sur le respect du droit au compte, la conformité de la documentation commerciale et publicitaire, et le traitement des réclamations. Ont aussi fait l'objet de contrôles : la gestion des contrats d'assurance-vie « non réclamés », le recueil des informations relatives au client afin de lui délivrer un conseil adapté ainsi que la commercialisation des contrats dont les unités de compte sont constituées de produits complexes. Une mise en garde et deux mises en demeure ont été prononcées sur ces thématiques ; plusieurs dossiers ont donné lieu à l'ouverture de procédures disciplinaires et une interdiction d'exercer a été prononcée par la commission des sanctions à l'encontre d'un intermédiaire. Enfin, trois recommandations de bonnes pratiques ont été adoptées par le

Collège afin de renforcer les exigences de l'ACP dans le domaine de la protection des clients des secteurs de la banque et de l'assurance.

- L'ACP participe activement aux négociations internationales et européennes qui déterminent aujourd'hui les grandes évolutions de la réglementation prudentielle. **Ses agents ont ainsi participé, en 2012, à 213 groupes et comités différents et assuré la présidence de 15 d'entre eux.**

Au-delà de ces chiffres, il existe un véritable « esprit ACP ». La **rigueur des méthodologies d'évaluation des risques**, que j'évoquais devant vous l'an dernier, en est la forme la plus visible. Mais l'ACP est aussi une institution qui **sait s'adapter et tenir compte du renouvellement permanent des exigences** en matière de stabilité financière. Elle s'est ainsi fortement investie sur les **questions macroprudentielles**.

- Dans le cadre du programme FSAP (*Financial Sector Assessment Program*) du Fonds monétaire international (FMI), elle a ainsi procédé au premier semestre 2012 à l'examen de la stabilité du système financier français. Cet exercice a confirmé la solidité de ce système au regard des comparaisons internationales que permettent ce type d'exercice.
- Par ailleurs, au sein des institutions internationales regroupant les contrôleurs des banques et des assurances, elle a participé activement à l'identification des institutions financières systémiques mondiales.

III. Je suis donc parfaitement confiant dans la capacité de l'ACP à mettre en œuvre les deux grandes réformes qui attendent le secteur bancaire en 2013 : la loi bancaire en France et la création d'une Union Bancaire Européenne, adossée à la BCE.

L'année 2012 et le début de l'année 2013 ont soumis **le système financier européen à de nombreux chocs, le dernier en date étant la crise chypriote**. La **forte capacité de résistance** des établissements français et la **vigilance des autorités de contrôle** ont permis au système financier

français d'absorber ces chocs et de gérer dans des conditions convenables la restructuration des établissements en difficulté : Dexia Crédit Local et le Crédit Immobilier de France.

Nous avons su faire face à ces défis mais nous devons tirer les leçons de cette expérience pour assurer une plus grande stabilité financière en France et en Europe.

a. Le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires en cours d'examen par le Parlement accorde de nouvelles attributions à l'ACP

L'adoption du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, dans les tout prochains mois, devrait confier de nouvelles missions à l'ACP qui prendrait, de ce fait, le nouveau nom d'**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**.

Tout d'abord, ce texte reprend l'engagement du Président de la République de **séparer les activités utiles au financement de l'économie, des activités de marché à caractère spéculatif** qui seront soit cantonnées, soit interdites. Il veille néanmoins à ce que les établissements puissent continuer de recourir, au service de leurs clients, à une large palette de services financiers leur permettant de se couvrir, de se financer, d'investir et d'assurer des activités de tenue de marché. **L'ACPR sera la gardienne de cette séparation.**

Le projet de loi organise un **cadre institutionnel solide, indépendant et transparent** pour mettre en œuvre, lorsque cela est nécessaire, des **mesures de prévention et de résolution des crises bancaires**.

Un nouveau collège chargé des questions de résolution, le collège de résolution de l'ACPR, sera créé, qui pourra si des circonstances exceptionnelles l'exigent, **mettre à contribution les actionnaires et les créanciers subordonnés de l'établissement en crise**. Il pourra ensuite, si nécessaire, faire intervenir le Fonds de garantie des dépôts et de résolution. Ainsi, le projet de loi améliore les conditions économiques et renforce la sécurité juridique des opérations de résolution. En effet, les

actionnaires et les créanciers seront les premiers mobilisés pour renflouer les établissements en difficulté, **limitant ainsi l'aléa moral**. Et, lorsqu'elle s'impose, **la participation du Fonds de garantie à titre préventif se fera sur une base légale solide**, dans la limite d'un plafond fixé par décret, et non plus sur la base d'une contribution volontaire, comme cela a pu se produire dans le passé.

L'adoption du texte de loi anticipe celle d'une directive européenne sur la résolution des crises bancaires. **L'ACPR est donc appelée à devenir, dès 2013, un modèle fonctionnel et efficace d'autorité de résolution**, au service de la stabilité financière et des déposants.

Ces **changements juridiques influenceront sur la structure de l'ACP**. L'organisation interne de l'autorité devra ainsi évoluer pour être en mesure d'apporter son expertise au nouveau collègue chargé des questions de résolution.

Au regard du travail qu'elle a accompli depuis 2010, je suis convaincu que l'ACP, devenue ACPR, relèvera ces défis.

b. La mise en place de l'Union bancaire européenne intégrera le contrôle bancaire prudentiel exercé par l'ACP à un Mécanisme de supervision unique européen

L'année 2012 a été marquée par des avancées décisives en direction d'une Union bancaire européenne. A côté de l'entrée en vigueur de nouvelles règles prudentielles unifiées et d'un futur système européen de résolution des crises et de garantie des dépôts, la création du Mécanisme de supervision unique (MSU) est une **avancée ambitieuse, nécessaire au sein de l'union économique et monétaire**. La crise que nous traversons l'a rendu indispensable et la situation chypriote est venue confirmer ce constat, que le Conseil Européen avait établi à l'été 2012.

La **rapidité de la décision politique** et le **sérieux du travail technique** de préparation de ce nouveau mécanisme adossé à la BCE, sont un premier succès pour le MSU. Nous devons poursuivre nos efforts au cours de l'année 2013 pour que cette institution soit pleinement opérationnelle au cours de l'été 2014.

Au sein du MSU, la BCE aura une compétence directe sur les **banques significatives** à l'échelle européenne, parmi lesquelles figureront les principaux groupes bancaires français. L'ACP continuera, d'une part, à **mettre en œuvre le contrôle de ces établissements en lien étroit avec les structures de supervision de la BCE**. Elle conservera les pouvoirs de contrôle pour les plus petits établissements, même si des « garde-fous » assureront la cohérence de son action avec celle du MSU. **L'entrée en vigueur du MSU n'entraînera donc pas de changement fondamental dans l'orientation de l'action de contrôle ou des méthodes de travail de l'ACP car, pour moi, il s'agit clairement que cette supervision européenne soit aussi intrusive dans son action que peut l'être aujourd'hui celle de l'ACP**, qui jouera tout son rôle dans ce nouveau cadre européen unifié.

Au total, nous réalisons aujourd'hui pour la supervision bancaire ce que nous avons mis en place hier pour la politique monétaire.

c. Ces deux grandes réformes sont une évolution naturelle et nécessaire de l'action du superviseur

À sa création, l'ACP a reçu un mandat clair et novateur par rapport à celui de l'ancienne Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles et de l'ancienne Commission bancaire. Son premier objectif est de garantir la **stabilité financière**. La **coopération européenne et internationale** est au cœur de son identité à cet égard.

Le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires et la création du MSU s'inscrivent dans la même perspective et confortent l'ACP dans ses missions et son action.

Outre cette actualité institutionnelle chargée dans le domaine bancaire, d'importantes évolutions sont également à l'œuvre dans le secteur des assurances et des mutuelles et je cède la parole à ce propos à Jean-Philippe Thierry, vice-président de l'ACP, et vous remercie pour votre attention.

PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL
DE L'AUTORITE DE CONTRÔLE PRUDENTIEL POUR 2012

Jean-Philippe Thierry,
Vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel

Merci M. le Gouverneur.

Pour ma part, Mesdames, Messieurs, je reviendrai sur l'action de l'ACP dans le secteur des assurances et des mutuelles.

J'évoquerai d'abord les **résultats** que viennent de publier les groupes cotés et que s'apprêtent à publier les autres organismes pour l'année 2012 : ils sont en règle générale en progression et traduisent les efforts des organismes pour renforcer leur niveau de solvabilité.

Je reviendrai ensuite sur l'**attention particulière que l'ACP porte au secteur de l'assurance**. Lors de la création de l'ACP, une stratégie avait été clairement définie : conserver une vraie expertise sectorielle et développer les approches transversales. Ces choix ont porté leurs fruits aujourd'hui.

Je ferai enfin avec vous un point sur la préparation de la mise en œuvre de Solvabilité II. Pendant que les débats se poursuivent à Bruxelles, l'ACP **travaille afin que les mesures déjà stabilisées soient applicables le plus tôt possible et dans les meilleures conditions**.

I. Dans le secteur des assurances et des mutuelles, 2012 a été une année contrastée qui s'est conclue par un renforcement de la solvabilité des organismes

Le contexte économique troublé que nous traversons pèse également sur le secteur des assurances. Toutefois, en 2012, les assureurs ont bénéficié d'une **progression de leur chiffre d'affaires en IARD** et d'un **accroissement des provisions mathématiques en assurance vie, malgré une baisse du chiffre d'affaires en France**. En outre, contrairement à l'année précédente, les assureurs ont eu moins de dépréciations d'actifs à constater et ont profité de l'accalmie sur les marchés obligataires souverains.

La décollecte nette enregistrée sur l'assurance vie a une importance symbolique que la presse a abondamment soulignée. Au regard du niveau des encours, le mouvement est toutefois de faible ampleur et les organismes ont su s'adapter à cette situation grâce à une gestion actif-passif saine et réactive.

Le **résultat mondial des principaux groupes actifs en France** a progressé et le taux de couverture de leur marge de solvabilité également, y compris grâce à des plus-values latentes en hausse en 2012.

Les organismes d'assurance se préparent donc avec confiance aux évolutions réglementaires à venir et sont parvenus à renforcer leur solidité dans un contexte exigeant.

II. L'ACP parvient à allier expertise sectorielle et transversalité afin d'adapter son contrôle aux évolutions du monde de l'assurance

Au cours de l'année 2012, l'ACP a **renforcé l'intensité de son contrôle dans le secteur des assurances**, en instaurant un contrôle semestriel des comptes des organismes les plus significatifs, en multipliant les échanges avec les organismes et en intensifiant ses efforts pour veiller au respect des

délais réglementaires de remise des documents annuels. Des procédures d'injonctions sous astreinte ont ainsi été ouvertes par le collège en 2012. L'ACP continuera d'exercer toute sa vigilance sur cette question cette année.

Dans le domaine de la protection de la clientèle, l'ACP a mené une action forte sur les **contrats d'assurance vie non réclamés**. Elle a également adopté une recommandation sur **la connaissance du client** pour améliorer la qualité du conseil en assurance vie.

Des orientations stratégiques claires, fondées sur les spécificités des organismes et des branches d'activité ont permis d'isoler des priorités pour le contrôle.

- Les conséquences pour le **secteur de la prévoyance** des modifications législatives sur l'âge de la retraite et de l'intensification de la concurrence qui conduit à des regroupements, ont été suivies avec attention.
- Les **organismes pratiquant la retraite en points (branche 26)**, particulièrement touchés par la baisse tendancielle des rendements des actifs, ont fait l'objet d'une vigilance particulière, qui se poursuit en 2013.
- Le **fort développement de certains organismes du fait d'un recours intense à de nouveaux distributeurs** a suscité l'attention de l'ACP car, en de telles circonstances, une insuffisante maîtrise de la souscription ou un contrôle défaillant peuvent être particulièrement dommageables.
- Enfin, dans le cadre de ses réflexions sur le risque systémique, l'ACP a engagé des travaux d'étude sur les interconnexions entre institutions financières, qui seraient susceptibles d'accélérer la transmission des chocs en cas de crise et qu'il convient donc de bien cerner. Elle a notamment analysé **l'utilisation de la réassurance par les assureurs français en modélisant le réseau de liens de réassurance** entre groupes d'assureurs et de réassurance, décrivant ainsi les canaux de transmission des difficultés éventuelles entre acteurs du marché.

En 2013, de telles initiatives seront reconduites et prendront en compte les **enjeux émergents**, susceptibles de faire évoluer les marchés de la banque et de l'assurance. Il en est ainsi de l'inscription en cours dans la loi de l'Accord National Interprofessionnel du 11 janvier 2013 qui prévoit la généralisation obligatoire de la couverture complémentaire santé à tous les salariés par le biais des contrats collectifs.

La transversalité de l'ACP a permis de multiplier les analyses inter-sectorielles, par exemple sur les **financements apportés par des organismes d'assurance à leurs maisons mères bancaires ou encore sur leurs expositions croisées**. Ces travaux ont permis d'affiner les calculs de couverture de l'exigence de solvabilité pour les groupes concernés et de mieux assurer la stabilité d'ensemble des groupes de bancassurance, dont le modèle est un atout du système financier français.

Elle a aussi permis de multiplier des actions concernant les deux secteurs, par exemple le contrôle des systèmes d'information en banque et en assurance, sujet sur lequel l'ACP a organisé une conférence le 27 novembre dernier, la lutte contre le blanchiment des capitaux ou encore le recours au *Cloud computing* en informatique, avec un questionnaire adressé aux deux secteurs.

III. En 2013, l'ACP poursuivra la préparation de Solvabilité II

En 2012, l'ACP a continué de mobiliser ses équipes pour préparer l'entrée en vigueur de Solvabilité II, et le **décalage du calendrier ne remet pas en cause les évolutions qui font déjà l'objet d'un consensus** au sein de l'Union Européenne. Il s'agit à présent de profiter de l'élan de 2012 qui avait permis d'obtenir un accord partiel, pour aboutir à un accord équilibré sur les autres sujets.

Depuis près de trois ans, l'ACP dispose d'**une structure de projet** qui prépare et accompagne la mise en place des procédures internes pour l'application de Solvabilité II. Cette structure accompagne la

préparation du marché français au changement de réglementation, parce qu'il nous paraît important de conserver l'élan de 2012 également au niveau national, à l'ACP comme chez les organismes.

C'est au cours de l'année 2013 qu'aboutiront plusieurs projets.

- Depuis le début de l'année, l'ACP participe à l'étude d'impact consacrée aux branches longues (LTGA) dont le rôle sera déterminant pour le calibrage des exigences prudentielles auxquelles seront notamment soumis les assureurs vie.
- Dès septembre, l'ACP commencera à recevoir, de la part de certains organismes, les premiers états comptables et prudentiels aux formats requis par Solvabilité II. Le second semestre de l'année sera également consacré à la préparation de l'application, sous l'égide de l'EIOPA, de mesures consensuelles issues des piliers 2 (organisation interne) et 3 (publications et *reporting*).

En parallèle, **l'ACP participera à la finalisation des mesures d'application de la Directive**, dites de niveau 3, afin qu'elles puissent être adoptées sans délai une fois que le texte final de niveau 1 sera adopté par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne.

Les années 2012 et 2013 sont donc pour l'ACP des années charnières. En 2012, le travail réalisé par l'ACP a **prouvé les atouts d'une supervision intégrée** des banques et des assurances pour la stabilité financière. En 2013, **la préparation au passage à Solvabilité II a déjà des traductions concrètes.**

Nous connaissons le coût, les efforts et parfois les difficultés, que les changements de réglementation imposent aux organismes. Nous comprenons tous que l'Europe a besoin d'une réglementation de l'assurance fondée sur les risques, mais qui tienne compte des **spécificités**

nationales des organismes et produits d'assurance, ainsi que de l'environnement économique et financier dans lequel ils opèrent.

Je vous remercie de votre attention.