



Conférence
Rapport annuel de l'ACPR

**« Élargir l'horizon :
quelques leçons d'une décennie de supervision bancaire »**

**Discours de François Villeroy de Galhau,
Gouverneur de la Banque de France**

ACPR, 21 mai 2026

Je suis heureux de vous retrouver ce matin pour vous présenter une nouvelle fois, une onzième et dernière fois aussi, le rapport annuel de l'ACPR. Lorsque je m'étais présenté devant vous début 2016, je venais de prendre la présidence d'une toute jeune autorité (création en 2010 de l'ACP, devenue ACPR en 2013).

J'ai eu la responsabilité et la fierté de voir l'ACPR conforter son rôle comme autorité de référence reconnue par ses pairs en Europe et aussi, je le crois, par les institutions financières – nous avons au passage fait un progrès sémantique en parlant désormais de « supervisés » plutôt que « d'assujettis ». Cette reconnaissance, l'Autorité la doit à son équipe qui a su en outre, au fil de ces années, prendre en charge de nouvelles missions. Ce discours est donc l'occasion, au-delà d'une actualité agitée, de prendre un peu de recul et mesurer le chemin parcouru depuis 2015 (1) et de dessiner quelques enjeux pour l'avenir (2).

1. 2015-2025 : de la convalescence post-crisis au temps des incertitudes

2015 : entre la fin du début et le début de la fin

2015, c'est le dernier épisode majeur de la crise grecque, mais ce n'est plus tout à fait l'acmé de la crise bancaire, après cependant cinq années aiguës. De la crise des *subprimes* de 2007 devenue la crise financière mondiale de 2008 aux crises affectant les souverains dits « périphériques » de la zone euro, nous venions de vivre la période de stress financier la plus intense depuis les années 1930. Les négociations internationales pour finaliser l'« Agenda de Londres » adopté par le G20 en 2009 étaient encore en cours.

Les agences européennes, en particulier l'Autorité bancaire européenne (EBA) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA), travaillaient à l'élaboration des dizaines de textes et de standards techniques. Beaucoup de textes, certes, mais au moins une clarification du cadre. Parallèlement, la mise en place du Mécanisme de supervision unique (MSU) en 2014 s'était accompagnée par un examen approfondi de la qualité des actifs (AQR)

au bilan des banques européennes. Et parfois ensuite trop de procédures, certes, mais un mérite incontestable : celui d'avoir réussi l'Union de supervision, et fait taire les inquiétudes récurrentes sur les banques européennes. La reprise en urgence de Banco Popular en Espagne (juin 2017) a été le dernier épisode de crise.

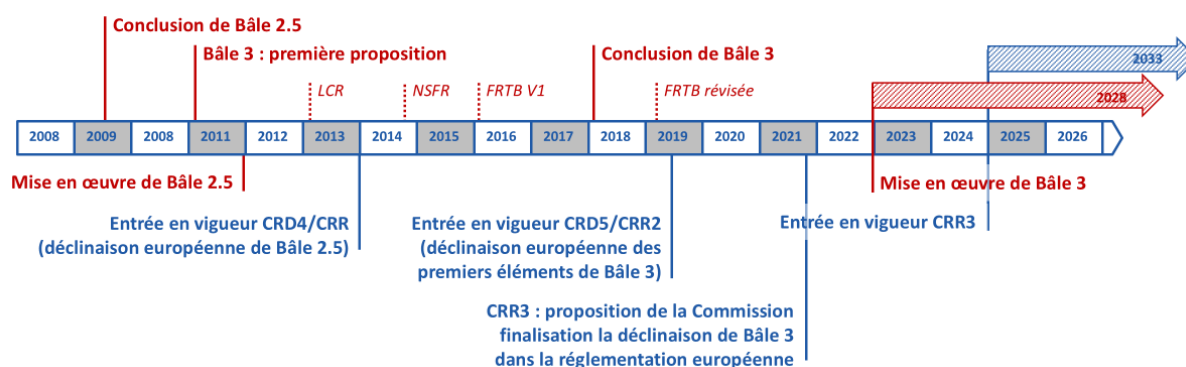
Les organismes d'assurance étaient en 2015 à la veille de l'entrée en vigueur du régime Solvabilité 2 qui allait marquer un *aggiornamento* en profondeur du cadre prudentiel de l'assurance. Bref, nous étions à un moment charnière : le secteur financier européen voyait se mettre en place un cadre réglementaire profondément révisé et, largement sous l'influence de l'ACPR et de Danièle Nouy, une supervision plus exigeante et plus intrusive.

Clore le chapitre des réformes

Les réformes prudentielles ont été conduites jusqu'à leur terme avec, en particulier, la finalisation de Bâle 3 fin 2017.

15 ans de réformes bancaires

Mise en œuvre des réformes bancaires depuis 2008

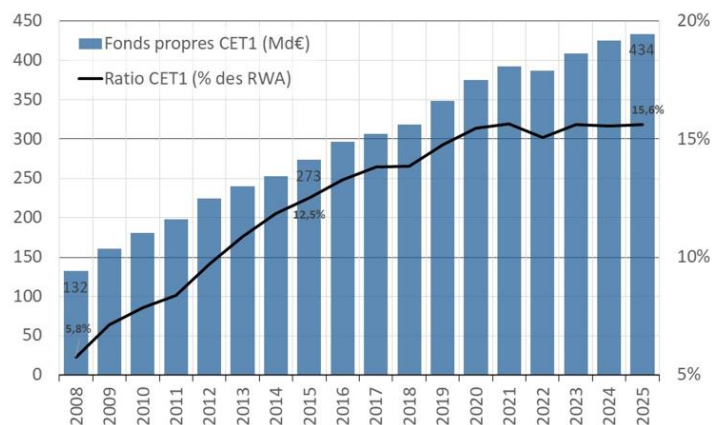


Après sa déclinaison dans le corpus juridique européen (CRR 3, CRD 6) en juin 2024, la mise en œuvre de l'ensemble des réformes du cadre prudentiel bancaire est désormais entrée dans sa dernière étape et devrait aboutir en 2033. Beaucoup de temps, certes, qui s'ajoute donc à beaucoup de textes ; mais il y a là aussi de bonnes raisons avec une période de transition bienvenue notamment en ce qui concerne l'impact du plancher d'exigences en capital (*output floor*) sur le crédit immobilier, les prêts aux entreprises et les titrisations. Nous serons entretemps vigilants sur l'entrée en vigueur parallèle de Bâle 3 dans le reste du monde : elle est de fait largement avancée, sauf au Royaume-Uni et aux États-Unis. Nous y accueillons les intentions, mais nous y surveillerons l'exécution. Et il est hors de question que sur les activités de marché, un désavantage réglementaire européen accentue encore la domination des banques américaines. Les règles européennes sur le FRTB devront donc au besoin être recalibrées de façon pérenne.

Dans ce contexte, les principales banques françaises ont continué à renforcer leurs fonds propres, leur ratio de CET1 moyen passant de 12,5 % en 2015 à 15,6 % fin 2025. Les organismes d'assurance ont également amélioré leur marge de solvabilité (le ratio de couverture du capital requis était de 250 % en 2025, contre 226 % en 2015) et ont navigué aussi bien face à l'amplification et la persistance de l'environnement de taux d'intérêt très bas (2013-2022) que face à la hausse rapide des taux d'intérêt qui a suivi (2022-2024).



Montant et ratio de CET1 des principales banques françaises



Source : ACPR



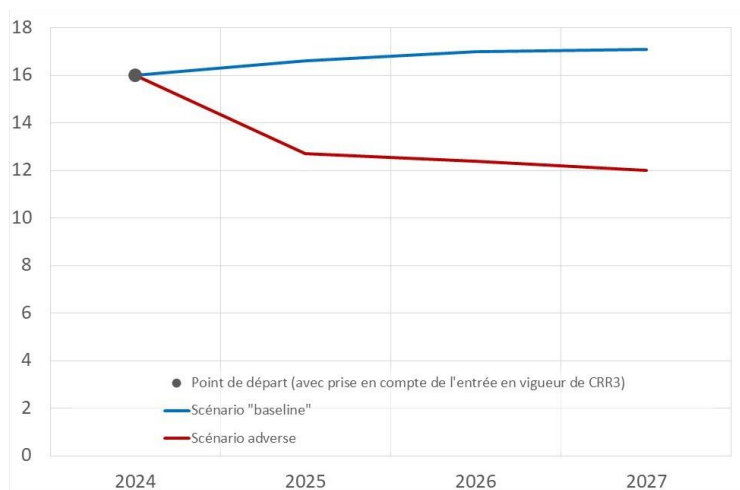
Une résilience confirmée

Régulièrement, des stress tests européens de plus en plus exigeants et crédibles ont confirmé la résilience des institutions financières européennes.



Les banques européennes sont bien capitalisées

Ratio de CET1 des principales banques de la zone euro
(stress test EBA 2025, scénarios « baseline » et adverse, en % des RWA)



Source : BCE, résultats du stress test 2025



Ainsi, les derniers stress tests européens (2025) permettent de constater que, dans une conjoncture très dégradée (baisse du PIB cumulée de 6,4 % dans la zone euro, 5,9 % en France, avec un taux de chômage progressant jusqu'à 12,5 % et des corrections majeures sur les marchés financiers et immobiliers), le ratio de CET1 agrégé des principales banques françaises passerait de 15,9 % à 10,5 % mais toutes continueraient à satisfaire à leurs exigences.

L'enseignement de ces stress tests est clair : le secteur bancaire européen et en particulier français, est suffisamment capitalisé. Il n'est pas besoin d'en rajouter, comme certains en rêvent encore parfois.

Cette résilience, qui s'appuie sur un cadre réglementaire renforcé et une supervision exigeante, a été éprouvée avec succès par une série de chocs inédits au cours des cinq dernières années : i) la pandémie de Covid-19, ii) le choc de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, iii) la remontée rapide des taux d'intérêt en 2022-2024 et la crise bancaire de mars 2023 **hors de l'UE** (SVB et les banques

régionales aux Etats-Unis, Credit Suisse), iv) depuis 18 mois un contexte géopolitique très instable créé par la nouvelle administration américaine.

2. Quels enseignements tirer de cette dernière décennie ?

La relecture de cette décennie m'inspire trois constats.

L'incertitude est devenue une caractéristique de notre époque

J'identifie au moins quatre novations que nous n'avions pas toujours prévues en 2015 mais qui ont profondément influencé le secteur financier comme notre action de superviseur.



Quatre novations

Brexit



Changement climatique et transition vers la neutralité carbone



Révolution numérique
(tokenisation, IA, cyber, etc.)



Montée des rivalités et changements géopolitiques



La première a été le Brexit il y aura 10 ans le mois prochain. Nous avons regretté ce choix mais il nous a fallu en tirer les conséquences de manière cohérente. Nous avons mis en place une nouvelle relation avec la City qui reste un centre financier incontournable tout en nous assurant d'une maîtrise effective des activités essentielles pour la zone euro. Parallèlement, nous avons accueilli en Europe

continentale plusieurs centaines d'institutions financières qui ont dû se redomicilier suite au Brexit. À Paris, ce sont une soixantaine d'établissements bancaires et de paiement, d'entreprises d'investissement et d'assurances qui ont ainsi été accompagnées par les services de l'ACPR. Ces relocalisations ont représenté une création de plus de 2 500 postes et l'arrivée de plus de 220 milliards d'actifs sur la place de Paris.

La deuxième novation a été l'importance prise par les enjeux climatiques. D'abord parce que le changement climatique est devenu beaucoup plus sensible (2015-2025 ont été les onze années les plus chaudes jamais enregistrées depuis 175 ans) et ensuite parce que la transition s'est accélérée. Ici, l'ACPR a su se montrer particulièrement innovante : suivi des engagements des banques et des organismes d'assurance, mise en œuvre du premier stress test climatique mondial impliquant des institutions financières en 2020-2021, rôle actif dans les travaux réglementaires au niveau mondial et européen, contributions aux travaux du NGFS, le réseau de plus de 150 banques centrales et de superviseurs collaborant sur les enjeux climatiques et environnementaux qui a été créé à Paris en 2017, etc.

La troisième novation, c'est la révolution numérique et en particulier sa vitesse et son ampleur. En 2015, le bitcoin était un sujet de « geeks », la cybersécurité une discussion d'experts et l'intelligence artificielle générative semblait relever de la science-fiction. En 2025, les crypto-actifs sont entrés dans le champ de la réglementation et de la supervision grâce au règlement MICA adopté en Europe en 2023, deux ans avant le GENIUS Act américain. Mais le vrai potentiel n'est pas les cryptos : c'est celui des dépôts bancaires tokenisés et des stablecoins privés, en euros. En parallèle, nous préparons activement côté Banque centrale un euro numérique aussi bien de détail que de gros. La cybersécurité est également devenue un enjeu majeur que nous identifions comme un véritable risque systémique. Avec l'entrée en vigueur, en 2025-2026, d'un cadre réglementaire renforcé et précisé (Règlement DORA), et la création de la Direction de l'Innovation, des données et des risques technologiques (DIDRIT), l'ACPR s'est

armée en conséquence. Toutefois, le récent « saut quantique » des performances de certains modèles d'intelligence artificielle générative (Mythos, Open AI 5.5) nous rappelle qu'en la matière, rien n'est jamais acquis. Face à ce nouveau défi, les deux qualités dont il faudra faire preuve collectivement sont, selon moi, la réactivité et la responsabilité. Il faudra être toujours plus rapide pour répondre à une menace fortement évolutive, « dopée » par les performances de l'IA.

La quatrième novation, c'est le retour de la géopolitique : montée des rivalités, mise en cause du multilatéralisme par le pays même qui en était le garant, retour d'une guerre d'agression sur le continent européen. Nous ne pouvons pas ignorer non plus la réalité de nos interdépendances. Et donc il nous faut mener un double combat : à la fois pour préserver les travaux de définition de standards internationaux menés depuis 15 ans au sein du FSB – nous n'y avons pas trop mal réussi jusqu'à présent – mais aussi pour aller vers plus de souveraineté financière et technologique de l'Europe. C'est l'enjeu de l'Union d'épargne et d'investissement, ou de vrais *clouds* et IA européens.

Il faut savoir faire évoluer ses appréciations

Un superviseur est payé pour rester vigilant, et ne jamais penser être confortablement à l'abri de tous les risques. Mais le chemin parcouru a nettement renforcé la sécurité du secteur bancaire comme de celui de l'assurance, en particulier en France. Et donc, sans transiger sur la sécurité, l'heure est venue de travailler davantage à la simplicité, et à la compétitivité, pragmatique et sans complaisance.

Le rapport de la Commission sur les règles bancaires européennes, après la consultation menée qui a reçu plus de 200 contributions, est attendu pour juillet prochain. La BCE y a contribué par deux rapports en décembre dernier, sur la réglementation et sur la supervision. Les autorités françaises – Trésor et ACPR – ont remis une position commune encore plus ambitieuse en avril. Soyons clairs : des choses doivent changer. La complexité des règles et l'enchevêtrement des

procédures sont un enjeu pour la compétitivité du secteur financier européen. Nous devons parvenir à simplifier à l'européenne, sans déréguler à l'américaine. Ne pas nécessairement diminuer le niveau global des exigences, mais conforter une approche fondée sur le risque qui proportionne ces exigences aux enjeux. L'exemple de l'ACPR doit faire école : un superviseur compétent maîtrise les procédures plutôt que de toujours les ajouter. Et j'avais souhaité publiquement début 2025, avec mes collègues allemand, italien et espagnol, une approche d'ensemble – holistique – des risques, plutôt que les décisions « en silo » de chaque autorité – microprudentielle, macroprudentielle, de résolution...

J'ajoute un point : nous avons réussi à construire l'Union de supervision, il nous reste à réussir pleinement l'Union bancaire. Les fusions transfrontières sont beaucoup trop rares parce qu'elles restent beaucoup trop complexes : le protectionnisme bancaire reste hélas une réalité, notamment dans les pays « hôtes » (*hosts*). Le développement d'institutions financières véritablement pan-européennes, transfrontières est une condition de notre souveraineté partagée et de notre prospérité commune.

Le long terme prend forme dès aujourd'hui, ne pas le préparer, c'est le subir

En 2015 toujours, Mark Carney avait prononcé un discours resté célèbre sur la « tragédie de l'horizon ». Mais cette tragédie de l'horizon n'est pas seulement un problème de court-termisme. C'est aussi le fait que nos actions (ou nos omissions) d'aujourd'hui façonnent ce que sera demain. Ne pas travailler aujourd'hui sur les risques et les enjeux climatiques, c'est prendre le risque de ne pas être en mesure, demain, de remplir notre mandat de stabilité financière.

De manière analogue, la digitalisation est en marche qu'il s'agisse de tokenisation, d'intelligence artificielle, particulièrement générative ou agentique, ou encore la révolution de l'informatique quantique. Elle représente un formidable défi technique et des enjeux structurants : elle remet en cause le *business model* de certains acteurs financiers, elle rend obsolète ce que l'on tenait pour acquis, elle

oblige à revisiter les enjeux de *conduite financière* et de protection du consommateur, elle reconfigure les relations entre les institutions financières et des fournisseurs qui ne sont plus du tout des prestataires. Cela reste incertain mais attendre, c'est prendre un risque fort de subir. Je pense par exemple au mouvement de tokenisation. Si une évolution des cadres réglementaires doit être envisagée pour assurer une adoption sûre et maîtrisée de la tokenisation au sein du secteur financier, cela passe au premier chef par une révision du règlement MICA pour simplifier, clarifier et compléter le texte en fonction des modèles d'affaires qui ont réellement émergé : il n'est peut-être pas indispensable de conserver toute une section du règlement pour des *asset referenced tokens* qui n'ont jamais vu le jour ; il faut en revanche traiter la question des conglomérats crypto, celle de la finance décentralisée et résoudre les problèmes techniques posés, par exemple, par les *stablecoins* multi-émission. Mais la réglementation ne fait pas tout : le système financier français et européen doit accélérer pour adopter des solutions opérationnelles tokenisées. Il s'agit au premier chef du nécessaire déploiement d'une offre de monnaie bancaire tokenisée en euros, pour compléter la monnaie numérique de banque centrale de gros qui sera disponible à compter de septembre prochain.

Enfin, le développement de la NBF (intermédiation non bancaire) a été une évolution structurante de ces dix dernières années, en Europe comme dans le monde. Il est allé de pair avec de nouvelles formes d'instabilité que nous avons pu voir à l'œuvre de manière épisodique mais répétée depuis 2020. Nous n'avons pas encore su trouver les réponses micro mais aussi macroprudentielles qui conviennent pour assurer la résilience du système financier dans son ensemble. C'est l'enjeu principal du stress test « *system wide* » que conduit actuellement l'ACPR avec la Banque de France et l'AMF dont les résultats sont attendus pour le mois d'octobre ; il confirme déjà l'importance des interconnexions et des interactions au sein du secteur financier dans la diffusion d'un stress. Je souhaite

qu'un tel test systémique puisse avoir lieu aussi au niveau européen, et regarde en particulier le crédit privéⁱ.

*

Pour conclure, permettez-moi de vous partager trois certitudes pour l'avenir.

Notre mandat doit être notre boussole. Tout ce que nous avons fait depuis dix ans, nous l'avons fait en raison de notre mandat de stabilité financière. L'indépendance du superviseur – aussi importante que celle de l'autorité monétaire – est le moyen d'accomplir ce mandat. Mais elle a comme contrepartie une exigence de résultat : ce rapport en rend compte et l'ACPR a, je crois, été à la hauteur de son devoir.

La véritable échelle du secteur financier, c'est l'Europe. L'Union bancaire ne se résume pas à un projet institutionnel avec la mise en place du MSU. C'est, plus largement le sens de l'Union de l'épargne et de l'investissement qui n'est pas qu'un projet technique mais une vision et une obligation stratégiques : mobiliser l'abondante épargne européenne pour financer nos transitions et renforcer notre souveraineté collective, n'est possible qu'à l'échelle du continent. Le secteur financier français – banques, assurances, gestionnaires d'actifs – est un atout de la France en Europe ; il est plus encore une force de la France pour l'Europe. Comme le souligne notre dernière Lettre au Président de la Républiqueⁱⁱ, la France de mauvaises finances publiques, mais de bonnes finances privées.

Enfin, il n'est de richesse que d'hommes (et de femmes) : les progrès réalisés, les crises surmontées, nous le devons à l'engagement d'hommes et de femmes, à l'ACPR comme au sein de la profession – être prêts, c'est savoir tirer parti de ces talents et de cette intelligence collective qui vaudra toujours plus que les intelligences artificielles. Permettez-moi de conclure en citant quelques visages : celui de Denis Beau, président délégué de l'Autorité à mes côtés depuis 2017, ceux des secrétaires généraux – et générales – avec qui j'ai eu le plaisir de travailler : Edouard Fernandez-Bollo, Dominique Laboureux, Nathalie Aufauvre et désormais Emmanuelle Assouan. Et les deux Vice-Présidents : Bernard Delas, puis depuis

2020 Jean-Paul Faugère. Avec eux, avec les près de 1 100 femmes et hommes de l'ACPR, j'ai confiance que notre supervision est prête pour les défis de demain.

ⁱ Villeroy de Galhau (F.) (2026). « [Marchés privés : Trois conditions pour obtenir le Bon sans la Brute ni le Truand](#) » | Banque de France. 12 mars.

ⁱⁱ Villeroy de Galhau (F.) (2026). [Lettre au Président de la République : Au-delà de l'urgence, plus que jamais élargir l'horizon](#) | Banque de France. 4 mai.