



RÉVISION DE SOLVABILITÉ II : POUR UNE ÉCONOMIE EUROPÉENNE DURABLE ET COMPÉTITIVE

L'EUROPE EST CONFRONTÉE À DE NOMBREUX DÉFIS

La crise que nous subissons collectivement met plus que jamais en lumière la **nécessité de construire une société plus résiliente et une économie durable pour répondre aux enjeux actuels** : relance économique, taux d'intérêt négatifs, vieillissement démographique et réchauffement climatique.

L'Union européenne (UE) a fixé **des objectifs clés** (neutralité carbone, accès facilité des entreprises aux financements, etc.), portés par des **initiatives ambitieuses** (Pacte vert européen, Union des marchés

de capitaux, Plan de relance pour l'Europe) que **les assureurs français soutiennent pleinement**.

Par leur capacité à financer l'économie et leur offre de couverture des risques sur le long terme, les assureurs contribuent à la réalisation de ces objectifs stratégiques, **que la réglementation devrait également poursuivre**.

DANS CE CONTEXTE, LA RÉVISION DE SOLVABILITÉ II OFFRE L'OPPORTUNITÉ DE PROMOUVOIR UNE ÉCONOMIE EUROPÉENNE DURABLE ET COMPÉTITIVE

En décembre 2020, le superviseur européen (EIOPA)¹ a remis son avis à la Commission européenne dans le cadre de la réforme en cours du cadre prudentiel « Solvabilité II ». Les propositions de révision de la Commission sont attendues pour septembre 2021.

France Assureurs considère qu'**un certain nombre des propositions formulées par EIOPA sont discutables, non seulement en termes d'efficacité mais aussi de besoin et d'impact**.

Face aux enjeux auxquels l'Europe est aujourd'hui confrontée, France Assureurs est convaincue que la révision de Solvabilité II offre l'opportunité d'aller plus loin pour promouvoir une économie européenne durable et compétitive.

Pour atteindre cet objectif, la révision doit répondre à trois objectifs essentiels :

- 1 • Consolider le rôle social et économique de l'assurance : en investissant dans les entreprises sur le long terme, les assureurs contribuent notamment et de manière significative à la transition vers une économie durable.
- 2 • Permettre aux assureurs de soutenir davantage les investissements et de proposer des produits de long terme (assurance vie, retraite, dépendance) afin de pouvoir offrir un large choix de produits d'assurance mais aussi de relever les grands défis de société que sont la transition démographique et le changement climatique.
- 3 • Renforcer l'attractivité et le leadership de l'assurance française et européenne dans le monde.

¹ *European Insurance and Occupational Pensions Authority.*

LE RÔLE SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DE L'ASSURANCE

L'assurance est omniprésente dans nos économies et joue un rôle social et économique majeur.

- L'assurance **protège les individus et les entreprises** contre les aléas de la vie et leur permet **d'investir et d'innover**. Elle contribue ainsi au développement de l'activité économique et de l'emploi. Les prestations versées permettent aux assurés de continuer à vivre normalement après un sinistre (reconstruction de leur maison incendiée, remplacement de leur véhicule volé, etc.), d'accéder aux soins médicaux (financement d'un traitement en cas de maladie), de bénéficier du versement d'une rente supplémentaire pendant la retraite, ou encore de protéger leurs proches en cas de décès (versement d'un capital ou de revenus de substitution à des bénéficiaires).
- Grâce au cycle de production inversé et à la vision de long terme, spécifiques au modèle assurantiel, **les assureurs sont des acteurs majeurs du financement de l'économie**.
- Par leur connaissance du risque, les assureurs jouent un rôle de premier plan dans la **prévention de nombreux risques** : risques en automobile et en santé, risques naturels, etc.

- L'ASSURANCE PROTÈGE -

En 2020, l'assurance vie c'est :



38 millions

de bénéficiaires d'un contrat d'assurance vie en France



123 Mds €

de prestations versées



1/2

Proportion des agriculteurs, cadres ou retraités détenteurs d'un contrat d'assurance vie. Ce chiffre est de 1 sur 3 pour les artisans, commerçants, et chefs d'entreprise ou professions intermédiaires et de 1 sur 4 pour les ouvriers

En 2020, les assureurs français ont géré près de 12 millions de sinistres :



Soit plus de

32 600 sinistres gérés par jour en assurance de dommages (auto, habitation, entreprise), pour un montant total de **43 milliards d'euros** sur l'année

Les assureurs contribuent à la prévention des risques



32,8 M €

investis par les assureurs français dans la prévention des risques routiers² en 2019

²Assurance Prévention.

- L'ASSURANCE FINANCE -



+ de

10 000 Mds €

d'actifs sous gestion **en Europe**. L'assurance est le premier investisseur institutionnel en Europe



1 600 Mds €

investis par les assureurs **français** dans les entreprises en 2020, soit **60 %** du total de leurs investissements: **36 %** en obligations, **19 %** en actions et **5 %** en immobilier



Près de **100 Mds €**

investis dans les PME et ETI par les assureurs **français** en 2020 (+ 83 % sur les 5 dernières années)

L'ENGAGEMENT DES ASSUREURS DANS LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Conscients des enjeux de durabilité, **les assureurs tiennent compte des conséquences de leurs investissements d'aujourd'hui pour ne pas entraîner des déséquilibres environnementaux et sociaux dont ils pourraient demain avoir à assurer les conséquences**. Ils ont ainsi un rôle clé à jouer pour soutenir une croissance durable permettant d'accélérer la transition vers une économie bas-carbone et inclusive, mais aussi pour construire une société plus résiliente face aux risques climatiques.

Ils accompagnent également la transformation des pratiques environnementales, sociales et de gouvernance des entreprises et des États dans lesquels ils investissent.

Enfin, en offrant des produits d'épargne de long terme (de type épargne-retraite), les assureurs permettent aux épargnants de se constituer un capital sur une période relativement longue. Parce qu'elle favorise un financement combiné à un modèle de gestion à long

terme, cette durée est cohérente avec l'horizon des enjeux de développement durable. L'investissement responsable privilégié, à performances financières équivalentes, les entreprises adoptant les meilleures pratiques environnementales, sociales ou de gouvernance.

« Pour concrétiser l'ambition fixée par le pacte vert pour l'Europe, les besoins en investissement sont considérables. La Commission a estimé que pour atteindre les objectifs actuels en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, des investissements annuels supplémentaires de quelque 260 milliards d'euros, soit environ 1,5 % du PIB de 2018, seront nécessaires. Ce flux d'investissement devra être maintenu au fil du temps. L'ampleur du défi à relever en matière d'investissement requiert la mobilisation des secteurs tant public que privé ».

(Pacte vert pour l'Europe, décembre 2019)

LES INVESTISSEMENTS VERTS³



92 Mds € d'investissements verts en 2019 (immobilier vert, obligations vertes, infrastructures vertes, fonds thématiques environnementaux, etc.)



+ 51 %

par rapport à 2018

DÉSINVESTISSEMENT DU CHARBON

+ de 1,3 Mds € désinvestis du charbon par les assureurs français en 2019

SEULEMENT 0,5 %

des actifs gérés par les assureurs français présentent une exposition au charbon.

³ France Assureurs, Assurance et finance durable : Chiffres clés 2019, octobre 2020.

La capacité des assureurs à investir sur le long terme dépend de leur capacité à offrir aux consommateurs des produits de long terme (notamment en matière de retraite, d'épargne ou de prévoyance). Cette offre est déjà mise à rude épreuve aujourd'hui du fait du contexte de taux d'intérêt négatifs qui devrait perdurer. Plus généralement cette capacité dépend du modèle d'affaire et de gestion des risques sur le long terme par les assureurs. **Afin de jouer son rôle économique et social dans nos sociétés, l'assurance a besoin d'un cadre prudentiel adapté.**

FOCUS

Taux d'intérêt négatifs: quels impacts sur l'assurance vie ?

Considéré comme le « placement préféré des Français » (45 % des ménages ont au moins un contrat), l'assurance vie est un produit particulier qui associe des garanties de prévoyance à un objectif d'épargne. Son encours important (1 789 milliards d'euros fin 2020) et de long terme permet de diversifier les actifs au profit du financement des entreprises et des administrations publiques. Cet encours se répartit entre 77 % de fonds euros, pour lesquels la garantie en capital conduit à privilégier les placements obligataires, et 23 % de supports en unités de compte, non garantis et donc plus risqués. Les assureurs pilotent le couple rendement/risque des portefeuilles d'actifs qu'ils gèrent au bénéfice de leurs assurés sous contrainte de liquidité à tout moment.

Depuis juin 2019, les taux d'intérêt sont passés en territoire négatif. À moyen terme, des taux durablement bas auraient des conséquences importantes pour l'assurance vie, conduisant à une baisse continue du rendement des fonds euros. Cette dynamique a un impact significatif sur la solvabilité des assureurs, puisque la baisse des taux se répercute sur la courbe des taux sans risque qui sert pour l'actualisation des taux futurs, aussi bien dans la valorisation des engagements que dans le calcul du capital de solvabilité requis (SCR). Dans ce contexte, certains assureurs pourraient entreprendre plusieurs actions, telles que lever du capital ou se désengager des actifs risqués, lourdement chargés en capital par la réglementation Solvabilité II.

PROPOSITIONS DE FRANCE ASSUREURS POUR FAIRE DU SECTEUR DE L'ASSURANCE UN MOTEUR ESSENTIEL DE LA RELANCE ET DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

France Assureurs est convaincue que la révision de Solvabilité II offre l'opportunité d'aller plus loin pour promouvoir une économie européenne durable et compétitive. Elle présente ici ses propositions pour que cette révision puisse pleinement contribuer à ces objectifs.

1 - Renforcer la capacité des assureurs à contribuer à une croissance économique durable en faveur de l'innovation et de l'emploi, conformément aux objectifs européens de l'Union des marchés de capitaux et de la relance économique

Dans Solvabilité II, la **marge de risque** a été conçue pour faciliter le transfert des engagements d'un assureur à un tiers en cas de défaillance. Elle constitue donc une estimation des coûts de transfert de son portefeuille. Cette marge de risque représente actuellement une exigence de capital excessive pour les assureurs (plus de 12 % des fonds propres des assureurs français, soit 36 milliards d'euros en 2020 et 190 milliards au niveau européen) sans oublier sa forte sensibilité aux mouvements des taux d'intérêt. En proposant des mesures visant à réduire le poids que représente cette exigence de capital, telles que l'introduction d'un facteur lambda dans la formule de calcul de la marge de risque visant à reconnaître la dépendance du risque au temps, EIOPA reconnaît également son volume excessif. Ces pistes méritent d'être approfondies dans un contexte où les assureurs vie sont déjà challengés par des taux d'intérêt négatifs.

Proposition de France Assureurs

À cet égard, une diminution du coût du capital, utilisé dans le calcul de la marge de risque, de 6 à 3 % permettrait d'augmenter les fonds propres des assureurs français de 6 milliards d'euros⁴ et ainsi d'accroître la capacité des assureurs à prendre des risques sans remettre en cause la protection des consommateurs.

Aujourd'hui, l'investissement des assureurs dans l'économie réelle et dans les infrastructures pourrait être plus important en réduisant les contraintes qui pèsent sur ces classes d'investissement. La charge en capital qui doit être immobilisée au titre d'un investissement en actions se situe entre 39 % et 49 % de cet investissement.

Ces contraintes sont reconnues par la Commission européenne dans son nouveau plan d'action sur l'union des marchés de capitaux qui vise à soutenir la « ré-actionnarisation » de l'économie en encourageant les investisseurs institutionnels, comme les assureurs, à réaliser davantage d'investissements à long terme.

« La participation des assureurs à des investissements à long terme, en particulier en fonds propres, peut être encouragée en veillant à ce que le cadre prudentiel reflète de manière appropriée le caractère à long terme de l'activité d'assurance et atténue l'incidence des turbulences sur les marchés à court terme »

⁴ Les impacts sont calculés sur la base de « France Vie », modélisation simplifiée du marché français développée par Milliman, au 30 juin 2020.

sur la solvabilité des assureurs ». (Commission européenne, Une union des marchés des capitaux au service des personnes et des entreprises ; Nouveau plan d'action, 24 septembre 2020)

Les assureurs ont bien accueilli la révision du règlement délégué Solvabilité II de 2018, qui a vu naître une nouvelle classe d'investissements en actions à long terme (LTEI) permettant de disposer d'une charge réduite en capital, pour mieux refléter la stratégie de gestion à long terme des assureurs.

Proposition de France Assureurs

Cependant, les critères à respecter pour les LTEI ont été définis de manière trop stricte et, de ce fait, ce dispositif spécifique est aujourd'hui largement inutilisé, tant au niveau français qu'euro péen. Dans son avis technique, EIOPA propose d'améliorer ces critères. France Assureurs est favorable à une révision plus poussée des critères d'utilisation de cette classe d'actif (extension des investissements éligibles de la zone EEE à la zone OCDE, assouplissement de l'évaluation de la capacité à éviter la vente forcée de ces actifs), afin de permettre son utilisation par le plus grand nombre.

La correction pour volatilité (*Volatility Adjustment - VA*) a été introduite en 2014 dans la réglementation pour éviter le comportement d'investissement procyclique des assureurs en cas de baisse des prix des obligations. En permettant d'ajuster le taux sans risque pour le calcul des provisions techniques, elle conduit à une meilleure valorisation économique des engagements à long terme de l'assureur. Cette correction est largement utilisée en Europe (79 % des provisions techniques en Europe sont calculées avec le VA) et particulièrement en France (plus de 90 %)⁵. Globalement, cette correction fonctionne bien pour les entreprises.

Néanmoins, la crise récente a montré une volatilité artificielle élevée sur le ratio de solvabilité des assureurs qui doit être corrigée.

Le montant de la correction pour volatilité est calculé sur la base d'un ratio général de 65 %, appliqué à un portefeuille de référence représentatif des actifs dans lesquels les entreprises ont investi au niveau européen. Malheureusement, les propositions d'EIOPA vont contribuer, d'une part, à complexifier l'utilisation du VA et, d'autre part, à renforcer la procyclicité du mécanisme, notamment avec l'introduction de la nouvelle calibration de l'écart corrigé du risque (en anglais, *risk correction*).

Par ailleurs, pour tenir compte de l'illiquidité des engagements dans le cadre du VA, EIOPA propose l'application d'un ratio de liquidité, basé sur une catégorisation des engagements qui a vocation à capter la stabilité et la prédictibilité des flux futurs, ce qui ne correspondrait pas à une prise en compte pertinente du risque de vente forcée des actifs et complexifierait également l'utilisation du VA.

Les propositions d'EIOPA tendent donc à une complexification du VA qui n'est pas nécessaire, d'autant plus que cette complexification ne s'accompagne pas d'une meilleure efficacité du VA en période de stress, c'est-à-dire quand les assureurs en ont le plus besoin.

Proposition de France Assureurs

Pour résoudre ces difficultés, et améliorer l'efficacité du VA, France Assureurs propose de conserver son design actuel et de porter le ratio général d'application de 65 % à 100 %, ce qui conduira à augmenter la correction en période de stress, et donc à limiter les effets procycliques.

⁵ EIOPA, *Report on long-term guarantees measures and measures on equity risk 2020*, 3 décembre 2020.

Pour les utilisateurs du VA en formule standard, le calcul du SCR de *spread* ne se base pas sur un recalcul complet des actifs et passifs tenant compte des effets de cette mesure. La méthodologie actuelle consiste à appliquer des chocs sur les *spreads* des actifs, sans tenir compte de l'impact du VA associé sur les provisions techniques. Cette approche ne tient pas compte de la réalité économique du choc et surestime le risque de *spread*, en particulier pour les risques de long terme.

Proposition de France Assureurs

France Assureurs propose d'envisager le **VA dynamique (DVA)**, utilisé par les entreprises en modèle interne, comme une correction de cette défaillance, qui permet de tenir compte des modifications du VA dans le cadre de chocs sur les *spreads*. De cette manière, le VA utilisé pour évaluer le niveau des engagements est cohérent avec les scénarios de *spread* retenus pour évaluer les actifs. Pour tenir compte du DVA en formule standard, France Assureurs propose d'appliquer au SCR de *spread* un facteur de réduction reflétant de manière simplifiée l'impact économique du DVA.

L'application de cette méthode aux entreprises en formule standard contribuerait non seulement à atténuer davantage la volatilité artificielle du cadre prudentiel, mais elle aurait aussi un impact conséquent sur l'exigence en capital (baisse de 18 milliards d'euros). Elle pourrait ainsi *a minima* contrebalancer d'autres mesures (telles qu'une prise en compte des taux d'intérêt négatifs dans le calcul du SCR), ou, mieux, permettre aux assureurs d'investir davantage dans l'économie pour contribuer aux objectifs de l'UE.

2 - Permettre aux assureurs d'offrir aux consommateurs un choix diversifié et abordable de

produits d'assurance de long terme pour répondre au défi d'une population vieillissante

Dans Solvabilité II, la courbe des taux d'intérêt sans risque sert à la valorisation économique des engagements de l'assureur. Compte tenu de la durée à long terme des engagements des assureurs vie, cette courbe a une influence essentielle sur le ratio de solvabilité de l'assureur. Cette courbe est extrapolée lorsque le marché n'est plus assez liquide, profond et transparent. Le changement de la méthodologie et des paramètres actuels d'**extrapolation de la courbe des taux sans risque**, comme proposé par EIOPA, aurait un impact conséquent et pénaliserait particulièrement les charges en capital relatives aux produits de long terme plus onéreux. On estime cet impact à une baisse de 11 milliards d'euros des fonds propres des assureurs français et à une augmentation de 5 milliards de l'exigence de capital de solvabilité requis.

Proposition de France Assureurs

Compte tenu des impacts significatifs et du manque de justification économique substantielle, France Assureurs propose de ne pas modifier la méthodologie et les paramètres actuels d'extrapolation de la courbe des taux sans risque.

Les assureurs font déjà face à un contexte particulier dans lequel la prise en compte **des taux d'intérêt négatifs** dans la formule standard ne doit pas être excessivement prudente. Telle que prévue par EIOPA, elle engendrerait une augmentation de 21 milliards d'euros de l'exigence de capital sur le marché français et conduirait ainsi à freiner la capacité des assureurs à investir dans l'économie. Par ailleurs, ces changements rendront les produits de long terme plus onéreux, pouvant conduire les acteurs du marché vers un désinvestissement des classes d'actifs les plus risqués, ou encore une diminution

de l'offre, alors même que le contexte de vieillissement de la population⁶ voudrait le contraire.

Proposition de France Assureurs

Si France Assureurs reconnaît la nécessité de prendre en compte le contexte de taux d'intérêt négatifs dans le cadre Solvabilité II, l'impact de cette intégration doit être compensé afin de ne pas nuire à la capacité des assureurs à investir dans l'économie productive et à offrir des produits de long terme aux consommateurs, dans le contexte actuel de relance économique.

3 - Préserver la compétitivité du secteur européen de l'assurance, pour garantir l'attractivité de l'Europe et le bon fonctionnement du marché intérieur

Solvabilité II a fait ses preuves grâce à la mise en place d'un modèle adéquat de gouvernance et de gestion des risques afin de cerner au plus près le profil de risque et les pertes économiques réelles de l'entreprise, garantissant un niveau élevé de protection des assurés. Il n'en reste pas moins complexe. Cette complexité pèse sur les entreprises et a un coût pour les assurés. Dès lors, sa révision constitue l'opportunité de réduire les coûts opérationnels inutiles en simplifiant, voire en allégeant, certaines exigences en matière de **reporting financier**.

Proposition de France Assureurs

Si certaines des propositions d'EIOPA, telles que l'extension des délais pour le **reporting** annuel ou la publication d'un seul rapport régulier au contrôleur (RSR) pour les groupes, vont dans le bon sens, l'introduction d'une exigence

d'audit du rapport sur la solvabilité et la situation financière (SFCR) et de **reportings** additionnels doit être revue.

Solvabilité II étant déjà un régime complexe, il est important de ne pas renforcer cette complexité, comme les propositions d'EIOPA sur le VA ou sur l'extrapolation de la courbe des taux sans risque pourraient le faire, au risque de porter préjudice aux entreprises comme aux consommateurs.

Afin d'éviter une charge disproportionnée sur les entreprises, Solvabilité II prévoit une application proportionnelle de certaines exigences, notamment pour les petits acteurs, fondée sur les risques. Malheureusement, dans la pratique cette **proportionnalité** n'est que peu appliquée par les superviseurs nationaux. À cet égard, EIOPA propose un renforcement de ce principe *via* la création d'une classe d'entreprises à bas risque qui pourrait bénéficier, entre autres, d'un allègement en matière de **reporting** et de gouvernance ainsi que de simplifications automatiques dans le calcul du SCR et des provisions techniques.

Proposition de France Assureurs

France Assureurs soutient les propositions d'EIOPA sur la proportionnalité. Toutefois, les critères d'application de la classe d'entreprises à bas risque sont trop restrictifs et le processus d'application pour bénéficier de cette classe ne doit pas représenter une charge trop importante pour les petites entreprises. Par ailleurs, France Assureurs soutient l'inscription dans la directive Solvabilité II du respect du principe de proportionnalité comme obligation des superviseurs nationaux.

Une bonne lecture et une application effective des règles de Solvabilité II sont primordiales afin de garantir le respect du cadre prudentiel européen. À cet égard, les épisodes de défaillances d'entreprises

⁶Eurostat, 2020.

d'assurance opérant sous le régime de la **libre prestation de service (LPS)**, depuis leur « pays d'origine » vers un « pays d'accueil », ont montré le besoin de renforcer la mise en œuvre du cadre prudentiel afin d'assurer un bon fonctionnement du marché intérieur et, *in fine*, une protection adéquate des assurés. France Assureurs se félicite des progrès qui ont pu être accomplis dans le cadre de la réforme du système européen de surveillance financière de 2018, et soutient un certain nombre des propositions d'EIOPA aujourd'hui présentées : renforcement des échanges d'informations ; accroissement du rôle d'EIOPA dans le cadre des plateformes de coopération entre superviseurs nationaux ; introduction d'un réseau européen des **fonds de garantie d'assurance** en cas de défaillance.

Proposition de France Assureurs

France Assureurs soutient la mise en place, au niveau de chaque État-membre, d'un fonds de garantie pour les cas de défaillance. Ce fonds doit couvrir *a minima* les activités transfrontalières des entreprises d'assurance agréées dans cet État (principe du « pays d'origine »). L'organisation et le financement de ce fonds doivent cependant être laissés à la liberté de chaque État. Un plafond d'intervention doit être prévu afin que le financement du fonds n'affecte pas la solvabilité des acteurs du marché. Par ailleurs, les entreprises agissant en LPS dans un État-membre autre que celui dans lequel elles sont agréées doivent avoir, tout comme leur superviseur, une parfaite connaissance des risques qu'elles envisagent de couvrir.

Si, globalement certaines propositions d'EIOPA semblent raisonnables et corrigent effectivement certains problèmes, un **certain nombre de propositions semblent discutables, non seulement en termes d'efficacité, mais aussi de besoin et d'impact (augmentation de la volatilité, accroissement de la complexité, diminution de la capacité du secteur à prendre des risques)**. France Assureurs estime que les propositions d'EIOPA se traduiraient par une baisse significative du ratio de solvabilité des assureurs français (- 41 points). Par ailleurs, les mesures macro-prudentielles proposées semblent également discutables, alors même que le risque systémique reste limité et que les outils nécessaires à la prévention de ce dernier sont déjà intégrés dans Solvabilité II.

Un cadre prudentiel encore plus conservateur, et plus complexe, nuirait non seulement à la compétitivité de l'industrie européenne, mais mettrait également en difficulté le secteur pour remplir pleinement son rôle dans le financement de la relance et la transition vers une économie durable. Ceci, alors même que la crise, qui a été un test de résistance grandeur nature, a démontré la solidité du secteur⁷, et donc du cadre prudentiel Solvabilité II.


France Assureurs soutient une révision ciblée de Solvabilité II, basée sur une vision globale et de long terme, pour permettre aux assureurs de contribuer pleinement aux défis européens et faire de l'UE un acteur compétitif sur la scène internationale.

⁷ 239 % de ratio de SCR en France et 226 % en Europe en juin 2020.



26, boulevard Haussmann
75009 Paris
Rue du Champ de Mars 23
1050 Ixelles
Bruxelles-Capitale

franceassureurs.fr

 @FranceAssureurs