

Aligner le secteur de l'assurance avec l'objectif de neutralité climat en 2050

Intégrer le risque climatique dans les règles prudentielles

Synthèse

Pascal Canfin,
*Président de la
Commission
environnement du
Parlement européen*

Arthur Corbin,
*Conseiller
parlementaire de
Pascal Canfin*

12 juillet 2022

D'un point de vue économique, le défi de la transition écologique consiste à remplacer du capital « brun » (centrales à charbon, chaudières au fioul, voitures thermiques, etc.) par du capital « vert » (infrastructures d'énergies renouvelables, véhicules électriques, etc.). Cela implique d'une part de favoriser les investissements dans les technologies et les énergies décarbonées et, d'autre part, de vérifier le niveau d'exposition à un risque de dépréciation massive pour ceux qui détiennent des actifs « bruns » pour les pousser à accélérer leur transformation. Particulièrement sensibles pour le monde de la finance (banques, assurances...), ces défis sont au cœur des débats en cours au sujet de la révision de « Solvabilité II » (Solv II), la réglementation européenne qui s'applique aux assureurs, et de la directive sur les charges en capital (CRD).

La révision de ces instruments réglementaires est l'occasion de mettre en place des mesures propres à garantir que les acteurs de l'assurance comme ceux de la banque aligneront leurs pratiques sur les objectifs de neutralité climatiques à l'horizon 2050. Le risque climat doit être intégré à la fois dans l'analyse des portefeuilles des assureurs et dans le suivi des investissements en cours, notamment sur les énergies fossiles, pour lesquels les assureurs doivent prévoir des garanties puisque leur rentabilité est compromise à terme. En outre, au-delà des objectifs climatiques, la préservation de la biodiversité et des écosystèmes doit également être intégrée aux

exigences de la transition. Pascal Canfin et Arthur Corbin présentent ici des propositions pour progresser dans ces directions.

Aujourd'hui, les régulateurs financiers hésitent encore à faire un pas supplémentaire décisif. Ils affirment qu'ils doivent être en mesure de modéliser le risque climatique avec précision avant de pouvoir réglementer, tout en reconnaissant paradoxalement la quasi-impossibilité de modéliser avec précision. Or, compte tenu de l'urgence climatique à laquelle nous sommes confrontés, nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre.

Dans les prochaines années, les décisions d'investissement prises par le secteur de la finance seront capitales pour déterminer si nous parviendrons à aligner notre économie sur les objectifs de l'Accord de Paris. Si nous nous en tenons au scénario du statu quo, nous pourrions rester piégés dans ce que le groupe de réflexion Finance Watch a décrit comme une "cercle vicieux du financement climat". Situation dans laquelle le financement des énergies fossiles favorise le changement climatique et le changement climatique menace la stabilité financière.

Il existe pourtant un consensus croissant sur le fait que nous pourrions éviter ce piège si l'allocation du capital était déplacée des industries fossiles vers les industries et les sources d'énergie vertes. De plus, les résultats du premier stress test climat de la BCE, publié en 2021, sont inquiétants car ils ont montré que de nombreux acteurs n'étaient pas prêts à faire face au changement climatique et ne disposaient toujours pas de plans de transition indiquant comment ils allaient aligner leurs activités sur l'Accord de Paris et l'objectif de neutralité climatique en 2050 au plus tard.

Il faut donc accélérer le verdissement du secteur financier en passant d'une logique de « vous devez collecter des données » sur les questions environnementales, sociales et de gouvernance, à « vous devez les intégrer dans votre système de gestion des risques ». Étant donné que nous disposons déjà de la compréhension économique et du cadre réglementaire pour agir – la révision en cours de la réglementation Solvabilité II ("Solva II") sur les compagnies d'assurance – nous avons une occasion unique de mettre en cohérence les règles prudentielles pour les assurances avec l'objectif de neutralité climatique en 2050 au plus tard.

Il est clair que la gestion des risques liés à la transition relève du mandat de la réglementation prudentielle de l'assurance. Et à cet égard, plusieurs modifications du cadre de Solvabilité II ont déjà été mises en œuvre ou sont actuellement en cours :

- En avril 2021, la Commission européenne a modifié les dispositions du pilier 2 de Solva II en incluant des normes contraignantes pour l'intégration de la durabilité dans le processus de gestion des risques d'investissement (principe de la personne prudente). L'impact des risques de durabilité sur les actifs investis ainsi que l'impact des décisions d'investissement sur les facteurs de durabilité doivent maintenant être pris en compte. En outre, les risques liés à la durabilité doivent également être pris en compte dans le cadre de la souscription, du provisionnement et de la gestion des risques en général, y compris dans le cadre de l'évaluation des risques et de la solvabilité (ORSA) et des politiques de rémunération.
- La proposition actuelle de révision de Solva II par la Commission européenne inclut un mandat pour l'EIOPA (European insurance and occupational pensions authority) afin que ce superviseur analyse la viabilité des mesures liées au Pilier 1, telles que les exigences de capital dédié aux investissements durables, ou d'effectuer un recalibrage régulier du module CatNat. Il est également proposé que l'ORSA réalisé par les assureurs soit complété par des scénarios de risques climatiques.
- Les propositions de l'EIOPA concernant les modifications des Quantitative Reporting Templates (QRT) qui font partie des rapports publics et de surveillance de Solva II incluent de nouvelles données liées à la durabilité. Par ailleurs, avec l'accord sur la directive relative aux rapports sur le développement durable des entreprises (CSRD), il deviendra obligatoire pour les grandes entreprises opérant en Europe de divulguer un plan de transition, y compris des plans d'investissement et financiers, décrivant comment leur modèle d'entreprise et leurs stratégies sont alignés avec l'objectif de neutralité climat en 2050 au plus tard. Les normes de niveau 2, actuellement en cours d'élaboration par l'EFRAG, seront prêtes au plus tard fin 2022.
- L'EIOPA prépare actuellement un cadre pour mener des stress tests climat sur le secteur des assurances au niveau européen. Un stress test climat complet est prévu pour 2023.

Outre les diverses propositions de la Commission et décrites ci-dessus, **cette note élabore plusieurs options – à inclure dans la révision actuelle de la directive Solva II – pour que le risque climatique soit pleinement pris en compte par les assureurs, non**

seulement dans leur analyse interne mais aussi dans la gestion de leurs investissements.

Premièrement, les assureurs doivent élaborer des plans de transition pour aligner leur modèle économique sur la neutralité climat, comme cela est exigé pour les banques dans la proposition de la Commission de révision de la Directive sur les charges en capital (CRD). **Ensuite, les exercices de stress-testing du portefeuille des assureurs doivent être renforcés et les mesures nécessaires doivent être prises par les assureurs pour traiter les risques identifiés dans leur ORSA et scénario climat associés.** Enfin, pour les activités dans des secteurs spécifiques, tels que les **nouveaux investissements dans les énergies fossiles**, il est essentiel de fixer de **nouvelles règles pour garantir que les assureurs allouent le bon montant de charges en capital pour couvrir les risques associés à ces investissements.**

Avec ces options – qui sont complémentaires, c'est-à-dire qu'elles devraient toutes être mises en œuvre –, nous identifions les principaux leviers pour garantir que les exigences en matière de capital pour le secteur de l'assurance tiennent compte du bon niveau de risque posé par la poursuite du financement ou de l'assurance de projets non durables et risqués qui ne sont pas compatibles avec la neutralité climat.

Tout d'abord, il semble pertinent de fixer une obligation – dans le cadre de la révision de Solvabilité II – pour les assureurs d'avoir un plan de transition qui démontre comment leur modèle d'entreprise est compatible avec l'Accord de Paris.

Dans le cadre de la révision de la directive sur les charges en capital pour les banques (CRD), la Commission a inclus une nouvelle exigence d'élaboration de plans de transition assortis d'objectifs quantifiables. Cela afin de surveiller et de traiter les risques découlant, à court, moyen et long terme, de l'inadéquation éventuelle du modèle économique d'une banque avec l'objectif de neutralité climat en 2050. Les mêmes exigences devraient être créées pour les assureurs.

Il existe déjà un accord au niveau européen sur ce qu'un plan de transition doit inclure après l'accord sur la CSRD. En se basant sur cet accord, les plans de transition des assureurs devraient inclure :

- Leurs plans financiers et les investissements associés des assureurs, afin d'expliquer comment leur modèle économique et leur stratégie sont compatibles avec l'Accord de Paris et avec l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050, tel que défini dans la loi européenne sur le climat.
- Des informations sur les émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble de leur chaîne de valeur (scope 1, 2 et 3 dans le jargon des spécialistes). Ces données sont essentielles pour qu'une entreprise prenne en compte l'ensemble de sa chaîne de valeur lors de l'élaboration de sa stratégie de transition.
- Les plans de transition doivent être basés sur des données scientifiques et fournir des objectifs chiffrés et datés de réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- Les plans de transition doivent également indiquer – le cas échéant – l'exposition de l'entreprise aux énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz fossile). Il s'agit d'un élément essentiel pour assurer la cohérence climatique du reporting avec la neutralité climat. En plus du reporting sur l'alignement taxonomie qui nous permettra d'avoir une vision précise des activités et des investissements durables des entreprises, nous saurons exactement quelles sont les activités des entreprises dans les énergies fossiles. Nous couvrirons ainsi tout le champ des informations pertinentes pour savoir non seulement si une entreprise investit dans des énergies vertes, mais aussi dans quelle mesure elle réduit ou non son exposition aux énergies brunes. Avec ces informations, il sera ainsi possible d'apprécier l'évolution de la tendance des investissements d'un acteur donné.

Sans ces plans de transition des assureurs opérant en Europe, il est impossible d'évaluer si le secteur participe ou finance un changement climatique incontrôlé. Compte tenu de l'importance des investissements réalisés par ces acteurs dans l'économie européenne, nous ne pouvons pas nous permettre d'être aveugles.

Deuxièmement, le renforcement des stress tests sur l'exposition des assureurs au risque climatique et l'analyse de la manière dont ils l'intègrent ont la capacité de placer les questions climatiques au cœur du réacteur. Les stress tests climat sont en passe de devenir un outil à part entière dans l'évaluation des risques liés au climat dans le secteur de l'assurance. Dans l'Union européenne, toutes les compagnies d'assurance en effectuent

déjà. **La proposition de la Commission sur la révision de Solva II introduit une exigence explicite pour que les ORSA incluent l'élaboration de scénarios climat analysant l'impact des risques liés au climat sur la solvabilité des compagnies. S'il s'agit d'un premier pas nécessaire, il n'est pas suffisant pour garantir que ces stress tests déboucheront sur des actions concrètes de la part des assureurs.**

Pour garantir cela, **l'ORSA et les scénarios climats associés doivent devenir une partie intégrante de la stratégie commerciale des assureurs** et leur prise en compte dans les décisions stratégiques de l'entreprise permanente. De plus, afin de pouvoir objectiver les résultats et de faciliter leur analyse, il semble pertinent de demander à l'EIOPA d'élaborer des lignes directrices précisant les principes à utiliser lors de la réalisation d'ORSA et les scénarios climat associés. Cela conduira à une mise en œuvre cohérente en Europe et à une plus grande transparence sur les modèles utilisés pour analyser les risques.

En faisant des ORSA et stress test climats associés une partie intégrante de la stratégie d'entreprise, il est garanti en cas de détection d'un risque, que l'assureur mette en place les mesures nécessaires pour gérer ce risque. Ces mesures peuvent être diverses et successives, comme par exemple :

- Engager un dialogue avec un acteur spécifique qui représente un risque élevé pour s'assurer qu'il dispose d'un plan de transition. Pour ce faire, le cadre existe déjà. En effet, comme mentionné, suite à l'accord sur la directive concernant la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD) par le Parlement européen et le Conseil le 21 juin 2022, les grandes entreprises concernées (près de 50 000 en Europe) publieront des données de durabilité – qui seront auditées – sur les aspects environnementaux, sociaux et de gouvernance de leurs activités chaque année à partir de 2024. Ces plans de transition représentent un outil puissant pour répondre aux éventuelles préoccupations du secteur de l'assurance concernant le modèle économique de leurs clients. Par exemple, si le modèle économique d'une entreprise est lié aux énergies fossiles, le fait de ne pas disposer d'un plan de transition pourrait être considéré par l'assureur comme représentant un risque élevé. Ce risque devrait être couvert par lui.
- Travailler sur leur portefeuille et plafonner ou diluer le risque associé à certaines activités. La proportion de clients listés comme « représentant un risque » pourrait

également être plafonnée au niveau du portefeuille, assurant ainsi un risque contrôlé pour l'assureur. La production nouvelle d'énergies fossiles et une partie importante de la production à partir des réserves d'énergies fossiles existantes sont incompatibles avec l'objectif de l'Accord de Paris. De plus, l'AIE a défini une trajectoire très claire pour que l'Union s'aligne sur la neutralité climatique d'ici 2050. Le portefeuille d'un assureur doit pouvoir démontrer son alignement sur cette même trajectoire. Sinon, des mesures de plafonnement ou de désinvestissement devraient être prises.

- Allouer des charges en capital plus élevées pour couvrir les risques associés à plusieurs activités de leur portefeuille (voir point ci-dessous). Il peut s'agir d'une décision propre à l'assureur ou du résultat d'un contrôle accru de l'EIOPA sur l'intégration du risque climatique par les assureurs. En effet, en examinant les résultats de l'ORSA et des scénarios climatiques associés, l'EIOPA pourrait demander à l'assureur d'augmenter les charges de capital sur un investissement spécifique pour s'assurer que le risque climatique associé est couvert.

De plus, pour certains secteurs spécifiques, comme les énergies fossiles, les actifs peuvent également être considérés comme intrinsèquement plus risqués car ils sont plus susceptibles de devenir des actifs échoués. Aujourd'hui, on considère que l'investissement dans un parc pétrolier ou éolien présente le même niveau de risque. Cependant, ce n'est pas le cas si l'on tient compte de l'évolution attendue des politiques publiques. Cette situation rend de facto le financement et l'assurance des combustibles fossiles artificiellement moins chers, ce qui induit en erreur le système financier et l'ensemble de l'économie. L'innovation technologique va s'accélérer. Les investissements passés ou futurs dans les industries à forte intensité carbone comportent désormais un risque supplémentaire de devenir non rentables à moyen terme. Cela doit se traduire dans les règles.

Dans le cadre de la révision de Solva II, il serait pertinent de proposer qu'un assureur qui continue à financer les combustibles fossiles en supporte entièrement les risques. Pour ce faire, le coût du capital devrait être augmenté pour ces activités afin de refléter les risques qu'elles représentent à la fois pour le climat et pour la stabilité financière. Selon la proposition de Finance Watch, les exigences de capital liées à l'exploration, à l'extraction et à l'exploitation de nouvelles réserves de d'énergies fossiles et au développement de

nouvelles centrales électriques à énergies fossiles, en se concentrant particulièrement sur les solutions liées au charbon et au pétrole, doivent être entièrement financées par les fonds propres des assureurs. Cela permettrait, par conséquent, que le risque climatique associé soit entièrement couvert par l'assureur.

Au-delà de la question du climat, il est également pertinent de couvrir d'autres questions environnementales telles que la biodiversité et les écosystèmes. Cela est pertinent pour les entreprises opérant dans des secteurs particulièrement dépendants des ressources naturelles, comme l'agriculture, la pêche ou l'exploitation minière. Pour ces secteurs, les futures règles de la CSRD exigent la publication des impacts du modèle économique sur la nature, et en particulier les risques associés aux activités de l'entreprise pour la biodiversité et les écosystèmes. Mais aussi les risques que la perte des ressources naturelles fait peser sur leurs modèles économiques. Bien que l'agenda de la biodiversité ne soit pas encore aussi mature que celui du climat, il existe un consensus croissant sur le fait qu'il est essentiel d'accélérer les travaux sur cette question. L'EIOPA devrait donc être chargé, dans le cadre de la révision de Solva II, **d'élaborer un rapport d'ici fin 2023 pour évaluer les risques systémiques potentiels associés à la perte de biodiversité aux niveaux micro et macro** et les impacts associés sur la réglementation des assurances.

Cette note se concentre sur le secteur de l'assurance. Nous avons une opportunité unique avec la révision des législations Solva II et CRR/CRD de rendre ce secteur ainsi que celui des banques compatibles avec la neutralité climatique d'ici 2050. Il est important de faire pression pour une meilleure intégration de la gestion de la durabilité et de l'intégration du risque climatique pour les banques et les assurances. Nous devons également veiller à ce que les exigences en matière de capital imposées aux secteurs des banques et des assurances tiennent compte du bon niveau de risque posé par la poursuite du financement ou de l'assurance d'investissements ou de projets non durables et risqués. Il s'agit ainsi non seulement de travailler sur le portefeuille actuel des clients (le stock) en analysant dans quelle mesure ce portefeuille est aligné avec nos objectifs climatiques, et les éventuelles décisions relatives à prendre. Cela sera fait grâce au renforcement des stress tests et des scénarios climatiques associés, connectés avec les plans de transitions. Il s'agit également de renforcer les exigences pour gérer le risque climat pour les nouveaux investissements (le flux) en s'assurant que, lors de la signature de nouveaux contrats liés à

des énergies fossiles, des garanties nécessaires soient prises par l'assureur pour couvrir entièrement les risques climats associés.

Dans cette optique, le renforcement des prérogatives sur l'intégration du risque climat par le superviseur européen sera essentiel. Il doit permettre non seulement une plus grande harmonisation de la modélisation des risques climat par les assureurs mais aussi un contrôle plus précis de la prise en compte de ces risques par les assureurs. Cela sera fait par l'analyse des scénarios climats associés à l'ORSA, des plans de transition de l'assureur et des décisions qui en découlent.

Nous disposons de tous les outils nécessaires pour y parvenir. En effet, la CSRD et la taxonomie fourniront pour la première fois aux assureurs et aux investisseurs une grille harmonisée et crédible d'analyse des stratégies de décarbonation des entreprises. Par ailleurs, le Forum économique mondial a, cette année encore, placé le climat, les événements météorologiques extrêmes et la perte de ressources naturelles parmi les 3 principaux risques mondiaux auxquels ils sont confrontés. Il serait incompréhensible que la future réforme européenne sur les règles prudentielles n'intègre pas un élément essentiel pour gérer le risque causé par cette nouvelle réalité.