

CHANGEMENTS CLIMATIQUES : QUESTIONNEMENTS ET INITIATIVES DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS DU QUÉBEC

204

Hélène SAMSON
*Changements climatiques : questionnements et initiatives de l'Autorité des Marchés
Financiers du Québec*

Hélène SAMSON¹⁹⁸

¹⁹⁸ Directrice de l'encadrement prudentiel et des simulations, Autorité des marchés financiers (Québec).

1. L'AUTORITÉ EN QUELQUES MOTS

[398] L'Autorité des marchés financiers (« l'Autorité ») est un organisme de réglementation intégré. Elle a été créée en 2004, issue de la fusion de cinq organismes qui existaient déjà. Ce regroupement a permis d'intégrer plusieurs domaines financiers (institutions financières, bourse et compensation, valeurs mobilières, indemnisation et distribution), permettant ainsi à l'Autorité d'avoir une vision holistique du marché financier québécois.

[399] Sommairement, la mission et le rôle de l'Autorité consistent à encadrer le secteur financier québécois de manière à favoriser son bon fonctionnement et à protéger les consommateurs de produits et services financiers. Selon les termes de la *Loi sur l'encadrement du secteur financier* (RLRQ, c. E-6.1), l'Autorité a pour mission de :

- prêter **assistance** aux consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers ;
- veiller au respect des normes de **solvabilité** prescrites et à la **conformité aux obligations que la loi impose** aux institutions financières ;
- assurer l'encadrement des **activités de distribution** de produits et services financiers ;
- assurer l'encadrement des **activités de bourse et de compensation** des marchés de **valeurs mobilières et des dérivés** ;
- veiller à la mise en place de **programmes de protection et d'indemnisation** des consommateurs de produits et des utilisateurs de services financiers, et administrer les fonds d'indemnisation prévus par la loi.

[400] En ce qui a trait spécifiquement aux institutions financières, l'Autorité encadre les assureurs, tant les assureurs de personnes que les assureurs de dommages, ainsi que les institutions de dépôts que sont les coopératives de services financiers, les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne (excluant le secteur bancaire, qui est régi exclusivement par le régulateur fédéral). Dans un monde qui a vu naître de plus en plus de conglomérats financiers, cela permet à l'Autorité de viser l'harmonisation, autant que faire se peut, des encadrements et de la surveillance exercée, réduisant de ce fait les risques liés à l'arbitrage réglementaire. La compréhension des enjeux de tous les secteurs permet de doter les institutions d'encadrement qui sont optimaux et d'exercer une surveillance adéquate et bien équilibrée.

[401] S'appuyant sur les lois qui régissent les institutions financières, l'Autorité développe ses encadrements et base sa surveillance sur le respect des obligations légales de suivre des pratiques de gestion saine et prudente et de saines pratiques commerciales. Par saines pratiques commerciales, on entend principalement le traitement équitable du consommateur.

2. RISQUES LIÉS AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

[402] La prise en compte des risques liés aux changements climatiques est relativement nouvelle dans le secteur financier. L'Autorité, tout comme ses pairs régulateurs à travers le monde, fait face à un nouveau défi : avant d'intervenir comme régulateur, il est nécessaire de bien comprendre la nature et la portée de ces risques, qui prennent une amplitude et une importance croissantes. L'enjeu est de taille : les risques liés aux changements climatiques, par leur caractère systémique, ont le potentiel de créer un « effet domino » qui pourrait s'avérer néfaste pour le système financier en entier. Cela interpelle nécessairement la responsabilité du régulateur qui veut en assurer la stabilité.

[403] Par ailleurs, qui dit risque systémique, dit volonté d'accroître la résilience du secteur financier. L'un des moyens de se préparer consiste en la réalisation de tests de tension (« *stress tests* ») permettant de simuler divers scénarios catastrophes qui sont sévères mais plausibles et, par conséquent, tester la résilience des institutions. En menant des tests de tension, l'Autorité est à même de comprendre les impacts des risques identifiés et d'analyser les zones de vigilance. Les leçons apprises lors de ces tests permettent de concevoir l'encadrement nécessaire, de même que les adaptations à opérer sur le plan de la surveillance. Celle-ci doit d'ailleurs être pensée de manière différente, puisque les risques liés aux changements climatiques ne sont pas des risques « classiques » qui sont connus depuis bien longtemps, comme le sont les risques de crédit et les risques de marché, par exemple. Ils comportent plusieurs dimensions qui doivent toutes être prises en compte.

3. PLANIFICATION STRATÉGIQUE

[404] L'Autorité, tout comme l'ensemble des régulateurs, doit se positionner et intervenir de façon pondérée et équilibrée, tant dans son encadrement que dans sa surveillance, en ayant notamment comme objectif de préserver la stabilité et la solvabilité des institutions, mais aussi d'assurer la protection des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers.

[405] Tous les secteurs de l'organisation sont conscientisés à l'égard des changements climatiques. Cela est d'ailleurs bien exposé dans le Plan stratégique 2021-2025 de l'Autorité, qui se décline en quatre orientations. L'orientation 2 fait part de la volonté de l'Autorité d'être un régulateur influent en appui au secteur financier québécois. C'est sous cette orientation que se retrouve essentiellement l'approche liée aux changements climatiques et aux facteurs ESG.

[406] Les grandes orientations du plan stratégique se déclinent en actions beaucoup plus concrètes, inspirées par la volonté affichée par l'Autorité d'exercer un fort leadership de réflexion sur des enjeux qui sont émergents. Les enjeux climatiques répondent tout à fait à cette volonté.

4. INSTITUTIONS FINANCIÈRES

[407] Suivant cette optique, l’Autorité a lancé en juin 2021, auprès de tous les assureurs et institutions de dépôts (à l’exception des banques) qui opèrent au Québec, toutes chartes confondues, un sondage sur la gestion des risques liés aux changements climatiques. Comme mentionné précédemment, les objectifs de ce sondage étaient de comprendre comment les institutions financières perçoivent les risques liés aux changements climatiques, de comprendre leurs préoccupations, le cas échéant, et d’avoir un éclairage quant à l’adaptation de leurs façons de faire. Ce sondage était également un bon moyen d’ouvrir le dialogue avec les institutions (Autorité des marchés financiers, 2022)¹⁹⁹.

[408] Les résultats du sondage permettront à l’Autorité de développer un encadrement et une surveillance bien équilibrés. Voici en bref quelques-uns de ces résultats :

- les assureurs de dommages se sont dit préoccupés et évidemment très impactés par les changements climatiques. Cela s’explique notamment par la fréquence accrue d’événements extrêmes par lesquels ces assureurs sont directement sollicités et doivent déboursier davantage conséquemment à des sinistres;
- les assureurs de personnes sont moins impactés par les risques physiques, mais un peu plus préoccupés par les risques de transition, compte tenu de leurs investissements qui ont un caractère de moyen à long terme et de certaines maladies qui pourraient découler de changements climatiques, par exemple;
- chez les institutions de dépôts les préoccupations sont davantage liées, par exemple, aux risques provenant du fait que certaines habitations qui pourraient être construites dans des zones inondables ou qui le deviennent compte tenu du réchauffement climatique impactent directement leur portefeuille de prêts hypothécaires, advenant des sinistres, par exemple.

[409] Si l’on constate que les préoccupations sont différentes en fonction des secteurs, il en ressort néanmoins un besoin d’encadrement. C’est d’ailleurs ce qu’ont souligné les institutions dans les divers commentaires recueillis, c’est-à-dire, le besoin de disposer de balises, de comprendre comment le régulateur entrevoit ces risques.

5. VALEURS MOBILIÈRES

[410] Du côté des valeurs mobilières, le projet de règlement 51-107 est en cours de consultation et vise spécifiquement la divulgation. Ce projet pancanadien a été développé par l’entremise des Autorités canadiennes en valeurs mobilières (« ACVM ») et vise les obligations d’information sur les questions climatiques pour tous les émetteurs assujettis. Le projet de règlement prévoit une mise en œuvre progressive où,

199 Depuis la tenue du colloque, l’Autorité a publié les résultats du sondage. Le rapport *Les risques liés aux changements climatiques : le point sur les mesures mises en place par les institutions financières* est disponible sur le site Web de l’Autorité.

a priori, il sera demandé aux émetteurs visés de se prononcer sur les questions climatiques, par exemple dans le cadre de leurs documents d'information continue.

[411] Comme mentionné, cette réglementation vise les émetteurs assujettis au sens large. De la même façon, certaines institutions financières devront se conformer à cette réglementation, mais ce ne sera pas le cas de la majorité. Ainsi, afin de pouvoir compter sur une approche harmonisée, l'Autorité propose aussi de viser une divulgation d'informations basée sur les recommandations du *Task Force on Climate-Related Financial Disclosure* (« TCFD »), lesquelles se veulent la référence en la matière pour l'ensemble des institutions financières.

[412] Afin d'être en mesure de bien cerner les risques liés aux changements climatiques et de comprendre comment ils impactent les institutions financières, le régulateur aura évidemment besoin de données probantes; en cette matière, la théorie n'est plus suffisante. C'est donc à partir des divulgations faites par les institutions que l'Autorité pourra mener ce travail à terme.

6. VOLET SOCIAL

[413] Enfin, rappelons que les critères sociaux que l'on trouve sous l'acronyme ESG couvrent notamment les notions de diversité, d'équité et d'inclusion. Sur le plan national, certains positionnements et exigences en matière de diversité ont été pris par les ACVM, mais ceux-ci étaient uniquement basés sur le genre, puisqu'il était question, par exemple, de connaître le pourcentage de femmes siégeant aux conseils d'administration. De façon plus contemporaine, cette réflexion est maintenant beaucoup plus élargie, afin de ne pas couvrir uniquement le genre.

[414] Sur le plan de la diversité, de l'équité et de l'inclusion, l'Autorité mène également une réflexion sur la manière dont de tels concepts pourraient être introduits au sein de la gouvernance des institutions financières. L'Autorité aborde aussi ces questions sous l'angle des saines pratiques commerciales et du lien avec le traitement équitable du consommateur. Les attentes de l'organisation à l'égard des institutions financières pourraient être, par exemple, de voir au développement de produits d'épargne et d'assurance pour certains groupes de la population qui pourraient être moins bien desservis.

[415] En somme, compte tenu de sa nature intégrée, il importe pour l'Autorité de développer des encadrements qui soient équilibrés et cohérents pour l'ensemble de ses clientèles.

BIBLIOGRAPHIE

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS, *Les risques liés aux changements climatiques : le point sur les mesures mises en place par les institutions financières*, 2022, voir en ligne : <https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/grand_public/publications/professionnels/rapport-changements-climatiques_fr.pdf>.

— — —, « 51-107 - Information liée aux questions climatiques », Autorité des marchés financiers, 2021, en ligne : <[https://lautorite.qc.ca/professionnels/reglementation-et-obligations/valeurs-mobilieres/5-obligations-permanentes-des-emetteurs-et-des-initiees-51-101-a-58-201 / https%3A%2F%2Flautorite.qc.ca%2Fprofessionnels%2Freglementation-et-obligations%2Fvaleurs-mobilieres%2F5-obligations-permanentes-des-emetteurs-et-des-initiees-51-101-a-58-201%2F51-107-information-liee-aux-questions-climatiques](https://lautorite.qc.ca/professionnels/reglementation-et-obligations/valeurs-mobilieres/5-obligations-permanentes-des-emetteurs-et-des-initiees-51-101-a-58-201/https%3A%2F%2Flautorite.qc.ca%2Fprofessionnels%2Freglementation-et-obligations%2Fvaleurs-mobilieres%2F5-obligations-permanentes-des-emetteurs-et-des-initiees-51-101-a-58-201%2F51-107-information-liee-aux-questions-climatiques)>.