

PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI S-243²⁰⁰

210

Rosa GALVEZ²⁰¹

Rosa GALVEZ
Présentation du projet de loi S-243

200 Ce texte est une adaptation du livre blanc intitulé « Aligner la finance canadienne sur les engagements climatiques ». En date d'avril 2023, le projet de loi S-243 intitulé *Loi édictant la Loi sur la finance alignée sur le climat et apportant des modifications connexes à d'autres lois* est au stade de la deuxième lecture au Sénat. Le projet de loi S-243 se trouve actuellement au début du processus législatif. Pour suivre l'évolution du projet de loi S-243, voir : Legisinfo, *S-243, Loi édictant la Loi sur la finance alignée sur le climat et apportant des modifications connexes à d'autres lois*, en ligne : <<https://www.parl.ca/legisinfo/fr/projet-de-loi/44-1/s-243>>.

201 Sénatrice, Groupe des sénateurs indépendants (Canada).

RÉSUMÉ

Les changements climatiques posent un risque pour le système financier dans son ensemble et, par conséquent, pour la stabilité financière du Canada. Parallèlement, les investissements risqués des institutions financières alimentent la crise climatique. Ce texte explore cette double matérialité dans le contexte canadien et identifie les lacunes actuelles du système financier canadien en matière de finance durable. Le projet de loi S-243, *Loi sur la finance alignée sur le climat*, introduit au Sénat du Canada en 2022 par l'honorable Rosa Galvez, offre un cadre législatif pour aligner les activités des institutions financières fédérales sur les engagements climatiques du Canada et combler les lacunes du système financier canadien.

INTRODUCTION

[416] Les politiciens et les entreprises, y compris les institutions financières, prêtent enfin attention aux changements climatiques après des décennies de mises en garde des experts. Il semble qu'il ne se passe pas une semaine sans qu'un nombre important de nouvelles initiatives mondiales soient lancées ou que d'importants rapports innovateurs soient publiés. En outre, le nombre d'entreprises prenant des engagements climatiques a explosé ces dernières années.

[417] Dans le sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en février 2022, les scientifiques mettent en garde les responsables politiques contre les conséquences désastreuses et irréversibles de l'inaction; ils insistent sur la nécessité de prendre des mesures audacieuses pour atténuer les changements climatiques et s'y adapter, mais aussi sur l'ouverture de nouvelles perspectives d'innovation dans nos sociétés et nos économies (GIEC, 2022). Une transformation économique radicale a le pouvoir de stabiliser notre climat tout en réduisant les inégalités sociales et économiques de longue date; c'est la voie à suivre si nous voulons éviter les conséquences catastrophiques de l'inaction sur le plan des changements climatiques.

[418] Il est évident que le système financier doit s'aligner sur la science la plus récente en matière de climat, qui indique que le temps est compté et qu'il est urgent de réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre (GES), en commençant par le secteur de l'énergie. Au Canada, plutôt que d'observer et de surveiller, les autorités de réglementation financières fédérales doivent saisir l'urgence de ce moment. Ce faisant, elles peuvent déclencher une transformation économique qui alimentera la prospérité future d'une manière durable qui préservera notre pays et la planète telle que nous la connaissons.

[419] Pour ce faire, nous devons adopter des politiques bien conçues qui contribueront à faire baisser les coûts de la réduction des émissions et à générer des fonds pour d'autres actions en faveur du climat. C'est dans ce contexte que j'ai introduit au Sénat du Canada en mars 2021 le projet de loi S-243, la *Loi sur la finance alignée sur le climat* (LFAC), une loi qui vise à guider les institutions financières fédérales dans leur transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

1. LA FINANCE À L'ÈRE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

[420] Les changements climatiques ont de graves répercussions sur l'économie et sur les institutions financières; la nature cumulative, interconnectée et non linéaire de ces répercussions signifie qu'elles constituent un risque pour le système financier dans son ensemble et, par conséquent, pour la stabilité financière nationale. La dévaluation soudaine des entreprises basées sur les combustibles fossiles, alors que leurs actifs deviennent rapidement inutilisables, peut entraîner une « bulle du carbone ». Comme le reconnaît le *Network for Greening the Financial System* (NGFS) — un groupe de banques centrales et d'autorités de surveillance — les changements climatiques sont une source de changement structurel affectant le système financier (Conseil de stabilité financière, 2020).

[421] Plusieurs facteurs mènent à des points de bascule financiers auxquels les institutions financières doivent se préparer, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes, les incidences physiques sur les infrastructures, l'adoption de nouvelles politiques climatiques ou le développement de nouvelles technologies. Ces facteurs engendrent ainsi des chocs possibles à notre économie et mettent à risques nos investissements.

[422] Parallèlement, si les changements climatiques représentent un risque pour les institutions financières et la stabilité financière, les investissements risqués de ces mêmes institutions représentent un risque pour le climat mondial, un concept appelé *double matérialité*. Les entreprises devraient être tenues de rendre compte non seulement de la manière dont les questions de durabilité affectent leurs activités, mais aussi de leur incidence sur les personnes et l'environnement; ces renseignements pourraient contribuer à atténuer les risques et à améliorer le processus décisionnel.

2. CONTEXTE CANADIEN

[423] Le Canada étant l'un des plus grands émetteurs de GES par habitant (Banque mondiale, 2018) et l'un des principaux exportateurs de combustibles fossiles, l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris au Canada nécessitera une transformation profonde de nos modes de production, d'utilisation et de financement de l'énergie dans tous les secteurs de l'économie, une transformation pour laquelle le pays est loin d'être prêt. Encore plus inquiétant, le commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada a indiqué en novembre 2021 que les émissions de GES du Canada « ont augmenté depuis la signature de l'Accord de Paris, ce qui fait du Canada le pays avec la pire performance de toutes les nations du G7 depuis la Conférence des Parties qui a eu lieu à Paris (France) en 2015 ». Il n'en est toutefois pas surprenant : le Canada possède l'un des secteurs pétroliers et gaziers les plus polluants au monde (Israel et al., 2020). Malgré les promesses de durabilité accrue, les investisseurs internationaux se désintéressent de plus en plus de ce secteur. En revanche, le secteur semble bénéficier d'un soutien sans réserve de la part du secteur financier canadien avec lequel il est intimement lié (Rijk et al., 2021).

[424] En outre, à mesure que le monde met en œuvre de nouvelles politiques pour limiter le réchauffement, une fraction croissante des droits d'actifs de l'industrie mondiale des combustibles fossiles deviendront délaissés. En raison de sa dépendance actuelle à l'égard des combustibles fossiles à forte intensité d'émissions, le Canada risque d'être plus exposé dans un monde à faibles émissions de carbone, même parmi les producteurs de combustibles fossiles, et de subir un impact macroéconomique disproportionné en raison de l'immobilisation des actifs (Mercure et al., 2018).

[425] Entre-temps, la modélisation a établi que l'inaction nuira à la cote de crédit des pays, dont le Canada, tandis qu'une politique climatique rigoureuse conforme à l'Accord de Paris n'entraînera que des changements minimes dans les profils de cote actuels. Une action précoce peut et va améliorer la viabilité budgétaire à long terme, réduire le

coût de l'endettement des entreprises, améliorant ainsi la compétitivité, et réduire les taux d'intérêt futurs sur la dette souveraine, réduisant ainsi les charges fiscales futures (Klusak et al., 2021).

[426] Sans surprise, le secteur pétrolier et gazier bénéficie d'un soutien financier important au Canada; les subventions annuelles directes à l'industrie dépassent couramment le milliard de dollars par an et les autres types de services financiers fournis par l'intermédiaire d'Exportation et développement Canada se situaient entre 8 et 12,4 milliards de dollars par an de 2015 à 2020 (Directeur parlementaire du budget, 2021). Le Canada est aujourd'hui le pays du G20 qui fournit le plus de soutien financier public aux combustibles fossiles par habitant (Tucker et al., 2020).

[427] Lors de la COP26 à Glasgow en 2021, le Canada et 23 autres pays se sont engagés à mettre fin à leur soutien au « secteur international de la production soutenue d'énergie à partir de combustibles fossiles » d'ici la fin de 2022 (Ressources naturelles Canada, 2021), et le ministre des Ressources naturelles, Jonathan Wilkinson, a depuis réitéré la promesse électorale du Parti libéral de mettre fin au financement public des projets nationaux de combustibles fossiles (McClearn, 2022).

[428] Malgré ces promesses électorales qui tardent toujours à se réaliser, il faut également aligner le financement privé aux objectifs de l'Accord de Paris sans quoi nous n'atteindrons pas la carboneutralité. Au Canada, les six plus grandes banques ont investi plus de 125 milliards de dollars et accordé au-delà de 694 milliards de dollars de financement aux entreprises de combustibles fossiles depuis 2015. La RBC est le plus grand financier des combustibles fossiles, suivie de la Banque Scotia, de la TD, de la BMO, de la CIBC, puis du Mouvement Desjardins. Chose inquiétante, l'analyse indépendante des pertes sur risque des banques dans un monde à 1,5 °C révèle qu'elles pourraient être plus de deux fois supérieures à ce qu'elles déclarent (130 contre 57 points de base) (Rijk et al., 2021). Cinq de ces banques ont régulièrement augmenté leur financement des combustibles fossiles depuis la signature de l'Accord de Paris. Elles figurent ainsi parmi les principaux financeurs de combustibles fossiles dans le monde, représentant 17,5 % de l'ensemble des prêts au secteur pétrolier et gazier, et trois d'entre elles sont classées parmi les 12 premiers prêteurs à ce secteur (Rainforest Action Network, 2021).

[429] Cette exposition importante au risque, par rapport aux banques étrangères qui ont quitté le secteur, peut être due au fait que les banques de détail au Canada ont le plus grand nombre de liens avec les industries d'extraction, selon une enquête menée en avril 2021 auprès de banques au Royaume-Uni, aux États-Unis, au Canada, en Europe, en Afrique du Sud, en Chine et au Japon. Les auteurs ont constaté que 35 % des administrateurs de banques canadiennes avaient occupé ou occupaient encore des postes dans le secteur de l'énergie à haute teneur en carbone : « La grande majorité des administrateurs de la Banque Scotia (93 %) et de la Banque TD (92 %) avaient des liens passés ou actuels avec des secteurs à forte teneur en carbone, tandis que 40 % des administrateurs de la Banque Canadienne Impériale de Commerce (CIBC) avaient des liens passés ou actuels avec le secteur des combustibles fossiles. Trois administrateurs sur 12 à la Banque de Montréal (25 %) avaient des affiliations actuelles

à des organisations polluantes du secteur de l'énergie, tout comme quatre membres du conseil d'administration sur 14 (29 %) à la Banque Scotia (Cooke et al., 2021) ».

[430] En outre, les fonds de pension canadiens détiennent des parts importantes du secteur pétrolier et gazier à forte intensité d'émissions. Collectivement, les offices d'investissement des régimes de pensions du Canada et du Québec (OIRPC et CDPQ) détiennent 862,7 milliards de dollars en placements totaux au nom de plus de 26 millions de Canadiens. Un rapport du projet de cartographie des entreprises du Centre canadien de politiques alternatives a révélé que les deux fonds de pension étaient fortement investis dans des entreprises de combustibles fossiles telles qu'*ExxonMobil*, *TC Energy*, *Enbridge* et d'autres membres de l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP), qui fait depuis longtemps obstacle à l'action climatique. À la fin de 2020, l'OIRPC et la CDPQ avaient des actions publiques dans le domaine du pétrole et du gaz totalisant respectivement 3,68 milliards et 5,1 milliards de dollars (Dempsey et al., 2021).

[431] Le *Tableau de bord des investissements responsables des régimes de retraite canadiens*, une collaboration entre plusieurs organisations non gouvernementales, a constaté que, si l'OIRPC et la CDPQ s'étaient retirés des combustibles fossiles, leur rendement cumulé sur 10 ans serait supérieur de 10 % et 18 % respectivement (Corporate Knights, 2021).

3. LA LOI SUR LA FINANCE ALIGNÉE SUR LE CLIMAT : UNE APPROCHE LÉGISLATIVE POUR REMÉDIER LA SITUATION

215

[432] Il devient de plus en plus difficile de justifier les délais pour une solution législative visant à guider le secteur financier vers une transition ordonnée. Laisse à elles-mêmes, les institutions financières canadiennes n'ont pas su démontrer leur capacité à agir de manière rapide et ambitieuse ce qui pose un risque croissant à toute l'économie canadienne.

[433] La *Loi sur la finance alignée sur le climat* (LFAC) a été conçue après maintes consultations d'experts en finance et en climat pour ainsi répondre à la problématique identifiée ci-dessus. La loi propose l'adoption d'une série de mesures clés qui sauront modifier les rouages du système financier qui ne parvient pas à s'attaquer à la crise sans précédent des changements climatiques. Elle ferait du Canada un chef de file en matière de finance durable et servirait de modèle à travers le monde pour aligner la finance sur les engagements climatiques.

3.1. AU-DELÀ DE LA DIVULGATION DES RISQUES : LA NÉCESSITÉ DE S'ALIGNER SUR LES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES

[434] Les cadres de divulgation des risques liés au climat ont fait l'objet d'une grande attention récemment, mais la divulgation seule est insuffisante. Le respect des engagements énoncés dans l'Accord de Paris exige que les entreprises soient tenues de fixer des objectifs ambitieux et de préparer et soumettre un plan crédible pour atteindre ces objectifs. Les investissements doivent non seulement être divulgués, mais aussi être orientés vers des modèles d'entreprise véritablement durables et innovants.

[435] Les actions volontaires menées sous l'égide du Groupe de travail sur l'information financière relative aux changements climatiques (GTIFCC) n'ont malheureusement pas apporté le changement à l'échelle et à la vitesse nécessaires. La raison en est simple : malgré l'augmentation constante des données et des divulgations, il n'y a tout simplement pas assez de pression ou d'incitations juridiques et commerciales pour que les entreprises et les investisseurs agissent. En novembre 2020, une enquête de la HSBC menée auprès de 2 000 investisseurs a révélé que seuls 10 % d'entre eux considéraient les informations divulguées sur le climat comme une source d'information pertinente (Hook et Vincent, 2020). Une autre analyse de la divulgation des risques climatiques par 301 entreprises entre 2015 et 2020 a montré que le lancement des recommandations du GTIFCC en 2017 a entraîné « une augmentation négligeable d'environ 1,9 point de pourcentage des informations divulguées conformément aux catégories du GTIFCC », ce qui a conduit les auteurs à conclure que les informations préexistantes ont simplement été réorganisées plutôt qu'améliorées. La stratégie, les paramètres et les objectifs, catégories qui « fournissent les informations les plus essentielles et les plus importantes aux parties prenantes », n'ont pratiquement pas augmenté (Bingler et al., 2021, p. 11). Néanmoins, le fait que la France, le seul pays où les grandes institutions financières sont tenues d'établir des rapports détaillés sur les risques climatiques, ait obtenu de meilleurs résultats, en particulier dans ces catégories, souligne le potentiel que représente le fait de rendre la divulgation obligatoire.

[436] Plus récemment, le *Corporate Climate Responsibility Monitor* a évalué les objectifs et les plans de 25 grandes entreprises multinationales dans un contexte d'accélération rapide des engagements climatiques des entreprises, de fragmentation des approches et de manque de surveillance réglementaire, ce qui rend plus difficile que jamais la distinction entre le leadership climatique et l'écoblanchiment. Il a constaté que seules trois entités s'étaient clairement engagées à décarboner en profondeur l'ensemble de leur chaîne de valeur et que tous les objectifs 2030 étaient en deçà de l'ambition requise pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. En moyenne, les engagements ne réduiraient que 40 % des émissions globales, et non 100 % comme le suggère le terme « carbonneutralité ». L'étude a révélé que les initiatives privées de fixation de normes, avec leurs lacunes et leur manque de détails, ont donné de la crédibilité à des objectifs de faible qualité et trompeurs. Les lacunes les plus importantes concernaient l'ignorance des émissions de portée 3, la faible intégrité de l'approvisionnement en électricité renouvelable et les plans controversés de compensation des émissions (Day et al., 2022).

[437] Au-delà des limites des cadres de divulgation volontaire, le cadre de gestion des risques lui-même est discutable dans un contexte de crise climatique. En effet, le professeur Ben Caldecott, directeur du programme Oxford Sustainable Finance, a écrit que « la gestion des risques climatiques ne peut contribuer, que peu ou pas du tout, à l'alignement sur les résultats climatiques » (Caldecott, 2020, p. 12). En d'autres termes, ne vous attendez pas à ce que la divulgation des risques financiers liés au climat entraîne les changements réels dont nous avons besoin. Sa prescription est simple : « L'action doit aller au-delà de la divulgation des risques financiers liés au climat et s'orienter vers des interventions proactives, qu'il s'agisse d'inciter les émetteurs mondiaux à fixer des objectifs de réduction des GES suffisamment ambitieux, crédibles et fondés sur des données scientifiques, ou d'investir dans les technologies de pointe et

les modèles commerciaux de l'avenir, de les financer et de contribuer à leur mise en œuvre. En outre, il est impératif de se concentrer sur le rôle des régulateurs, le devoir fiduciaire et d'autres incitations fiscales pour comprendre comment nous pourrions réinitialiser les règles afin de développer une économie plus régénératrice et résiliente » (Caldecott, 2020, p. 6).

[438] Il est donc nécessaire de passer du risque à l'alignement, l'objectif premier de la LFAC.

[439] L'alignement sur les engagements climatiques désigne la prise de mesures qui contribuent considérablement à réaliser les engagements à l'égard du climat et qui ne permettent pas à d'autres personnes et entités de mener des activités qui entrent en contradiction avec ces engagements. Cela consiste à s'abstenir d'exacerber les conséquences des changements climatiques, comme la perte de biodiversité, et d'entraver les mesures prises pour remédier aux torts causés par le réchauffement climatique. Cela suppose également de tenir compte des considérations en lien avec les changements climatiques, comme le respect des droits des Autochtones enchâssés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ainsi que d'éviter, lors de la prise de mesures en lien avec les changements climatiques, d'accroître l'insécurité alimentaire et les inégalités sociales et de nuire fortement au respect des obligations d'ordre social et environnemental que le Canada reconnaît.

[440] Concrètement, la loi apporterait des modifications à la législation existante pour intégrer le concept d'alignement sur les engagements climatiques dans les missions de certaines sociétés d'État et organisations sous réglementation fédérale, notamment la Banque du Canada, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF).

3.2. CHANGEMENT CLIMATIQUE EN TANT QU'INTÉRÊT SUPÉRIEUR POUR LES ADMINISTRATEURS

[441] Dans son rapport de 2019, le Groupe d'experts sur la finance durable a recommandé au gouvernement du Canada « de préciser que le devoir fiduciaire tel qu'il existe n'exclut pas la prise en compte des facteurs pertinents liés aux changements climatiques » (Groupe d'experts sur la finance durable, 2019). En 2021, l'Institute for Sustainable Finance soulignait également la nécessité de « clarifier la portée du devoir fiduciaire » qui « a été largement reconnue comme une initiative cruciale à mettre en œuvre à court terme » (ISF, 2021, p. 39).

[442] Bien que le gouvernement n'ait pas apporté cette clarification à ce jour, la société semble avoir évolué dans ce sens. L'ancienne juge McLachlin, la personne à avoir occupé le plus longtemps le poste de juge en chef de la Cour suprême du Canada, semble également tenir les administrateurs à une norme plus large : « Quelle que soit l'utilité d'un projet pour le résultat net et le rendement maximal pour les actionnaires, les entreprises doivent tenir compte des incidences environnementales de leurs activités lorsqu'elles prennent une décision [...] Les entreprises, publiques et privées, doivent tenir compte des intérêts de toutes leurs parties prenantes. Comme tout bon citoyen, les entreprises **doivent respecter l'environnement, les relations avec les peuples autochtones et la diversité des sociétés modernes** » (McLachlin, 2018).

[443] L'Initiative canadienne de droit climatique va plus loin et pose l'action contre le changement climatique comme un intérêt supérieur :

Si la clarification du devoir fiduciaire semble impérative à ce stade, aller plus loin pour s'assurer que le changement climatique n'est plus seulement considéré comme un intérêt concurrent à résoudre dans les limites de ce devoir, **mais comme un intérêt supérieur applicable à la manière dont tous les administrateurs et dirigeants s'acquittent de leurs obligations** semble préférable²⁰². [Souligné par l'auteur]

[444] Par conséquent, le changement climatique devrait être reconnu comme un intérêt supérieur pour les administrateurs de sociétés afin de garantir une reconnaissance suffisante de l'importance des systèmes qui sont si cruciaux pour une société florissante et prospère.

[445] La LFAC établirait donc l'alignement sur les engagements climatiques comme une question d'intérêt public prépondérante affectant toutes les entités couvertes par la Loi. Elle établirait une nouvelle obligation pour les directeurs, les agents et les administrateurs de ces entités d'exercer leurs pouvoirs de manière à permettre à leur organisation de s'aligner sur les engagements climatiques et cette nouvelle obligation aurait préséance sur les obligations existantes.

3.3 FIXATION D'OBJECTIFS, PLANIFICATION ET RAPPORTS

[446] Des engagements généraux reposant au mieux sur des normes volontaires variables ne peuvent garantir un alignement rapide sur les engagements climatiques et leur mise en œuvre. Il faut exiger des rapports annuels détaillés pour les institutions commerciales et financières, avec des critères clairs et rigoureux pour fixer des objectifs, mettre en œuvre des plans d'action et rendre compte des progrès accomplis. Ceux-ci doivent couvrir tous les aspects essentiels de l'alignement sur les engagements climatiques.

[447] L'Initiative canadienne de droit climatique recommande des plans d'action climatique et des mesures de divulgations obligatoires pour les entreprises sous réglementation fédérale, les plus grandes banques canadiennes, les compagnies d'assurance et d'autres entreprises importantes pour la stabilité de l'économie ainsi que les sociétés d'État²⁰³

[448] La LFAC exigerait des entités concernées la publication de rapports annuels sur l'alignement sur les engagements climatiques. Ces rapports devront être appuyés des meilleures données scientifiques disponibles fondées sur des budgets carbone compatibles avec une hausse de 1,5 °C selon l'Accord de Paris. Ils devront comprendre des cibles, des plans pour l'atteinte de ces cibles et des détails sur les émissions de l'entité, y compris les émissions financées et celles de portée 3 représentant les

202 Extraits, lettre de l'Initiative canadienne du droit climatique au premier ministre Trudeau et à la vice-première ministre et ministre des Finances Freeland, 14 octobre 2021, CCLI, dossier de l'auteur [traduction].

203 Extraits, lettre de l'Initiative canadienne de droit climatique au premier ministre Trudeau et à la vice-première ministre et ministre des Finances Freeland, 14 octobre 2021, CCLI, dossier de l'auteur.

émissions indirectes générées par l'entité qui ne sont pas associées à l'énergie consommée par ses propres activités et. Les entités devront également justifier ces informations en déclarant les méthodes employées pour en arriver à ces résultats. Finalement, toute activité de lobbying ou tout poste dans une société de personnes, un syndicat ou une association qui ont trait à une question relative à l'environnement ou au climat devront être déclarés.

[449] Quant aux cibles, celles-ci devront être fixées dès le premier rapport d'alignement pour des intervalles de cinq ans pour la période allant de 2025 à 2050 ayant comme cible finale la carboneutralité. L'élaboration de plans régulièrement mis à jour devront prioriser des gestes immédiats et ambitieux, des réductions des émissions au sein de la chaîne de valeur ainsi que des solutions nouvelles et novatrices pour remplacer les activités à forte intensité d'émissions. Ils doivent comprendre en outre des mesures sur l'affectation du capital et des fonds d'exploitation et prévoir un examen de la manière dont la gouvernance et la stratégie de l'entité ainsi que la rémunération des dirigeants de celle-ci peuvent servir à atteindre les cibles.

[450] Plus précisément, l'utilisation de compensations ne peut pas se substituer à la réduction des émissions. Les compensations obtenues grâce à des réductions permanentes pourront cependant être utilisées si elles sont strictement nécessaires pour neutraliser les émissions résiduelles minimales impossibles à réduire au moyen des technologies disponibles. Dans ses plans et ses cibles, une entité ne pourra pas dépendre ou présumer de l'invention future, de la découverte future ou du déploiement futur à grande échelle, au-delà de la portée de ses activités, de technologies d'élimination, de captage ou de stockage des émissions, de manière à justifier la perpétuation ou l'augmentation d'activités liées aux combustibles fossiles. L'entité qui utilisera des compensations à des fins limitées devra ainsi fournir des renseignements détaillés précisant et expliquant la vérification par une tierce partie, la contribution directe à ce que l'invention, la découverte ou le déploiement soit réalisable, et la manière dont la dépendance ou la présomption s'aligne sur les engagements climatiques.

3.4. TIRER PARTI DE L'EXPERTISE CLIMATIQUE AU SEIN DES CONSEILS D'ADMINISTRATION ET ÉVITER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

[451] Pour aligner la finance sur les engagements climatiques, il faut que les principales institutions financières disposent d'une grande expertise en matière de climat pour renforcer leurs capacités.

[452] Tel que décrit ci-dessus, l'interconnexion profonde entre l'industrie canadienne des combustibles fossiles et le secteur financier contribue à l'inaction persistante du secteur pour réorienter les investissements conformément aux engagements climatiques du Canada.

[453] L'influence démesurée de l'industrie pétrolière sur le gouvernement n'est pas sans rappeler les stratégies utilisées par l'industrie du tabac, qui a tenté d'empêcher la réglementation publique de ses produits pendant des décennies grâce à de multiples tactiques d'influence (Oreskes et Conway, 2010). Conscients de cette influence, 173 pays et l'Union européenne ont signé la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte

antitabac, entrée en vigueur en 2005. Dans la Convention, on reconnaît que l'industrie du tabac est en conflit d'intérêts irréconciliable avec la santé publique et que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de santé publique en matière de lutte antitabac ne doivent pas être influencées par les intérêts, notamment commerciaux, de l'industrie du tabac (Organisation mondiale de la santé, 2005, p.7).

[454] Une action ambitieuse doit donc limiter l'influence des industries les plus polluantes du Canada dans l'élaboration des règles auxquelles elles doivent se conformer et leur encouragement des flux financiers incompatibles avec les engagements climatiques. Afin de réduire ce chevauchement avec les industries les plus polluantes, la Loi exigerait qu'au moins un membre du conseil d'administration des sociétés d'État qui fournit du financement soit une personne ayant une expertise en matière de climat. De plus, une nouvelle exigence en matière de conflit d'intérêts s'appliquerait à toutes les entités couvertes par la Loi. D'abord, pendant les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la Loi, les membres de conseils d'administration qui travaillent, qui offrent des services ou qui ont fait du lobbying au cours des cinq dernières années pour une organisation qui n'est pas alignée sur les engagements climatiques ou qui détient des actions d'une telle organisation devront le déclarer dans le rapport annuel sur l'alignement sur les engagements climatiques. Après quatre ans, ces personnes ne seront plus autorisées à siéger au conseil d'administration de ces entités.

3.5. LES EXIGENCES DE FONDS PROPRES DOIVENT TENIR COMPTE DES RISQUES CLIMATIQUES SYSTÉMIQUES

[455] Lorsque les institutions financières investissent dans des secteurs qui ne sont pas prêts pour la transition, des risques financiers sont générés et se propagent dans tout notre système financier. Exiger des banques qu'elles détiennent davantage de capitaux, soit un montant proportionnel à leur investissement dans des opérations à forte intensité d'émissions, par exemple, les amènerait à internaliser les coûts des risques systémiques que leurs activités financières génèrent (Finance Watch, 2021).

[456] Dans l'article intitulé *Addressing Climate-Related Financial Risk Through Bank Capital Requirements*, Gregg Gelzinis explique cette approche :

Il est important de noter que cette exigence de fonds propres va au-delà des seuls risques liés aux activités à forte intensité de carbone inscrits au bilan des banques et tient compte des multiples façons dont les banques facilitent le financement des émissions. Il s'agit d'une approche macroprudentielle qui atténuerait le risque systémique et qui n'est pas principalement axée sur le risque microprudentiel pour la banque qui s'engage dans l'activité de financement. L'objectif est de renforcer la résilience globale du système et d'obliger les banques à internaliser les coûts qu'elles font peser sur les autres institutions financières, l'économie et le public (Gelzinis, 2021).

[457] Il est nécessaire au Canada de reconnaître que les risques posés par les institutions financières ne menacent pas seulement l'institution qui s'engage dans l'activité, mais aussi d'autres parties prenantes publiques et privées dans le cas d'un

rendement négatif, d'une perturbation ou d'une défaillance de l'institution ou de l'activité, et que cette reconnaissance s'étende aux risques de la transition.

[458] La LFAC obligerait donc le BSIF à élaborer de nouvelles lignes directrices sur la suffisance en capital qui entraîneraient une hausse des coefficients de pondération des risques de crédit pour le financement exposé à des risques élevés liés à la transition. Toute exposition sur prêts, obligations ou instruments dérivés aux nouvelles ressources ou infrastructure liées aux combustibles fossiles entraîneraient un coefficient de pondération des risques élevé, soit à 1250%; celui en lien aux ressources et infrastructures courantes, 150 %.

[459] Les lignes directrices établiraient également une surtaxe sur le capital pour contribution aux risques climatiques systémiques qui tient compte de la mesure dans laquelle les activités des institutions financières facilitent financièrement les émissions de gaz à effet de serre. Celle-ci utilisera le niveau des émissions facilitées financièrement par une institution comme indicateur de la probabilité accrue de manquement exercée par le financement des activités à forte intensité d'émissions sur le système financier.

[460] Ces mesures importantes renforceront la résilience aux risques systémiques causés par le financement d'activités à forte intensité d'émissions contraires aux engagements climatiques.

3.6. APPROCHE GLOBALE VISANT À ALIGNER TOUS LES PRODUITS FINANCIERS SUR LES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES

221

[461] Sur la base des travaux pionniers menés dans l'Union européenne sur une taxonomie verte, une approche globale doit être élaborée pour fournir des critères et des mesures incitatives législatives adéquats et rigoureusement conçus afin d'aligner tous les produits financiers sur les engagements climatiques.

[462] Le gouvernement fédéral dispose de pouvoirs considérables et de la compétence constitutionnelle pour agir sur ces questions. Il pourrait notamment modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le *Règlement de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* et d'autres lois fédérales nécessaires pour encourager les produits financiers qui soutiennent les engagements climatiques, pour décourager l'utilisation de ceux qui sont incompatibles avec les engagements climatiques et pour empêcher que les recettes des produits financiers dont les objectifs sont alignés sur les engagements climatiques soient utilisées pour des activités incompatibles avec ceux-ci.

[463] Par exemple, le *Tableau de bord des investissements responsables des régimes de retraite canadiens* développe cette idée plus avant (Institut pour l'IntelliProspérité et Corporate Knights, 2021) :

Pour que cela fonctionne, il serait important que la législation fiscale renvoie à un tiers de confiance qui établirait une norme de carboneutralité ou que l'Agence du revenu du Canada ait la capacité d'émettre, de mettre à jour et d'appliquer des critères normalisés communs et des analyses de données

pour contrôler la conformité en matière de carboneutralité (une norme de carboneutralité mise en œuvre). Il existe un précédent de recours à la Loi de l'impôt sur le revenu pour assurer le respect des règles sur les risques des portefeuilles. De 1971 à 2005, la règle sur les biens étrangers de la Loi de l'impôt sur le revenu plafonnait la proportion d'actifs que les régimes de pensions exonérés d'impôt pouvaient investir à l'extérieur du Canada, ce qui était contrôlé par l'Agence du revenu du Canada.

[464] L'essentiel est d'agir de manière globale, en collaboration avec les provinces où la compétence est partagée, afin que l'ensemble du système financier s'aligne sur les engagements climatiques. L'attention doit être portée sur les flux de capitaux autant que sur les stocks de capitaux, et sur la manière dont les capitaux sont réunis sur les marchés primaires, avec une attention particulière accordée aux obligations (Wilson et Caldecott, 2021).

[465] La LFAC prévoirait donc que le gouvernement fédéral élabore un plan d'action sur les aspects nécessaires de la réforme financière qui ne peuvent pas être inclus dans le projet de loi, notamment la collaboration avec les provinces, assurerait de vastes consultations et exigerait la publication de ce plan au plus tard un an après l'entrée en vigueur du projet de loi.

CONCLUSION

[466] Malgré que les experts nous avertissent depuis des décennies de la crise des changements climatiques, le monde tarde toujours à mettre en œuvre des actions climatiques rapides et ambitieuses. Une chose est pourtant claire : l'heure est à l'action. Le Canada doit faire sa part pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris et ce, malgré les intérêts privés influents qui retardent nos efforts.

[467] Le secteur financier représente l'une des dernières pièces cruciales pour activer la machine vers la transition mais il ne dispose toujours pas des outils adéquats pour entreprendre l'action climatique nécessaire pour atteindre nos objectifs. Individuellement, les institutions financières n'ont ni la responsabilité, ni la motivation de veiller à ce que leurs pairs et leurs concurrents emboîtent le pas. Elles ne peuvent à elles seules assurer une transition ordonnée et complète de l'économie et encore moins assumer la responsabilité de réduire le risque posé par les changements climatiques à l'ensemble du secteur financier et à notre économie. Seul le gouvernement peut remplir cette fonction.

[468] La plupart des propositions de réforme financière de ces dernières années ont été centrées sur des systèmes de divulgation visant à cerner et à quantifier les risques financiers du changement climatique pour les entreprises, dans l'espoir que les acteurs du marché et les flux de capitaux évoluent en conséquence. À ce jour, ces initiatives ont été largement inefficaces, et le marché continue à ne pas prendre en compte de manière précise le risque climatique, ce qui nous fait perdre un temps précieux. Tant que les acteurs financiers au Canada ne seront pas soumis à des exigences strictes pour s'aligner sur nos engagements climatiques, nous ne verrons aucun mouvement significatif nous permettant d'atteindre nos objectifs. Une intervention ambitieuse et cohérente des pouvoirs publics est nécessaire pour ce faire.

[469] La *Loi sur la finance alignée sur le climat* représente une opportunité d'établir un cadre législatif juste et clair, applicable à toutes les institutions financières fédérales au pays, pour favoriser un effort concerté tout en minimisant les impacts disproportionnés sur les institutions individuelles. Elle offre une approche macroprudentielle de précaution qui atténuera les risques liés au changement climatique pour le système financier, mais aussi les dommages que le système financier inflige au climat. Cette nouvelle approche de précaution est une injonction à agir et à essayer de nouvelles interventions, car l'inaction permanente est le plus grand péril.

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE, *Émissions de CO2 (tonnes métriques par habitant)*, 2018, en ligne : <<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EN.ATM.CO2E.PC>>.

BINGLER, J., M. KRAUS et M. LEIPPOLD, *Cheap Talk and Cherry-Picking: What ClimateBert has to say on Corporate Climate Risk Disclosures*, SSRN Scholarly Paper, 2 mars 2021.

CALDECOTT, B., *Aligning Finance for the Net Zero Economy: New ideas from leading thinkers*, septembre 2020.

CONSEIL DE STABILITÉ FINANCIÈRE, *The Implications of Climate Change for Financial Stability*, 23 novembre 2020, en ligne : <<https://www.fsb.org/2020/11/the-implications-of-climate-change-for-financial-stability/>>.

COOKE, P. et al., *Revealed: The Climate-Conflicted Directors Leading the World's Top Banks*, 2021, en ligne : <<https://www.desmog.com/2021/04/06/revealed-climate-conflicted-directors-leading-the-worlds-top-banks/>>.

CORPORATE KNIGHTS, *Tableau de bord des investissements responsables des régimes de retraite canadiens*, novembre 2021, en ligne : <<https://institut.intelliprosperte.ca/sites/default/files/Investissements-Responsables.pdf>>.

DAY, T. et al., *Corporate Climate Responsibility Monitor 2022*, 2022.

DEMPSEY, J. et al., *An Insecure Future: Canada's biggest public pensions are still banking on fossil fuels*, 2021, en ligne : <<https://policyalternatives.ca/publications/reports/insecure-future>>.

DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET, *Renseignements supplémentaires – Le secteur de l'énergie et l'agriculture: Les recettes auxquelles renonce le gouvernement fédéral au titre de certaines dispositions fiscales*, 2021, en ligne : <<https://www.pbo-dpb.ca/fr/additional-analyses--analyses-complementaires/BLOG-2122-005--additional-information-energy-sector-agriculture-federal-revenue-forgone-from-tax-provisions--renseignements-supplementaires-secteur-energie-agriculture-recettes-auxquelles-renonce-gouvernement->>>.

FINANCE WATCH, « Call for “one-for-one” prudential capital requirements on fossil fuel financing to prevent an economic crisis », 27 octobre 2021, en ligne : <<https://>>

www.finance-watch.org/press-release/joint-press-release-call-for-one-for-one-prudential-capital-requirements-on-fossil-fuel-financing-to-prevent-an-economic-crisis/.

GELZINIS, G., « Addressing Climate-Related Financial Risk Through Bank Capital Requirements », *Center for American Progress*, 11 mai 2021, en ligne : <<https://www.americanprogress.org/article/addressing-climate-related-financial-risk-bank-capital-requirements/>>.

GRUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT (GIEC), *Climate change 2022 Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022, en ligne : <https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf>.

GRUPE D'EXPERTS SUR LA FINANCE DURABLE, *Rapport final du Groupe d'experts sur la finance durable – Mobiliser la finance pour une croissance durable*, 2019, en ligne : <https://publications.gc.ca/site/archivee-archived.html?url=https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/eccc/En4-350-2-2019-fra.pdf>.

HOOK, L. et M. VINCENT, « Green business reporting rules at risk of pale response », *Financial Times*, 12 novembre 2020.

INSTITUTE FOR SUSTAINABLE FINANCE, *Changing Gears: Sustainable Finance Progress in Canada*, 2021, en ligne : <<https://smith.queensu.ca/centres/isf/pdfs/ISF-SustainableFinanceProgress.pdf>>.

ISRAEL, B. et al., *The oilsands in a carbon-constrained Canada*, 2020, en ligne : <<https://www.pembina.org/pub/oilsands-carbon-constrained-canada#:~:text=Key%20points%3A,become%20carbon%2Dneutral%20by%202050>>.

KLUSAK, P. et al., *Rising Temperatures, Falling Ratings: The Effect of Climate Change on Sovereign Creditworthiness*, Energy Policy Research Group, University of Cambridge, 2021, en ligne : <<https://ideas.repec.org/p/cam/camdae/2127.html>>.

MCCLEARN, M., « Canada has committed to halt financing to the oil and gas industry. To understand what that really means, watch for the fine print », *The Globe and Mail*, 9 janvier 2022, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-canada-has-joined-a-global-movement-aiming-to-halt-financing-to-oil/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter>.

MCLACHLIN, B., *Enhanced governance in uncertain time, discours prononcé lors du gala de remise des prix de l'Institute of Corporate Directors' Fellowship*, discours prononcé lors du gala de remise des prix de l'Institute of Corporate Directors' Fellowship, Vancouver, 31 mai 2018 [Traduction].

MERCURE, J.-F. et al., « Macroeconomic impact of stranded fossil fuel assets », (2018) 8 *Nature Climate Change* 588-593.

ORESQUES, N. et E. M. CONWAY, « Defeating the merchants of doubt », (2010) 465 *Nature* 686-687.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ (OMS), « Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac », *WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 2005.

RAINFOREST ACTION NETWORK, *Banking on Climate Chaos*, 2021, en ligne : <<https://www.bankingonclimatechaos.org/>>.

RIJK, G. et al., *Fossil fuel financing in Canada Financial flows & balance sheet impacts*, 27 juillet 2021, en ligne : <<https://www.greenpeace.org/static/planet4-canada-stateless/2021/08/a0d71ee1-canadian-banks-fossil-fuel-financing-greenpeace-canada-july-2021.pdf>>.

RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Le Canada s'engage à cesser tout nouveau soutien public direct au secteur international de la production soutenue d'énergie à partir de combustibles fossiles d'ici la fin de 2022*, 4 novembre 2021, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/ressources-naturelles-canada/nouvelles/2021/11/le-canada-sengage-a-cesser-tout-nouveau-soutien-public-direct-au-secteur-international-de-la-production-soutenue-denergie-a-partir-de-combustibles-.html>>.

TUCKER, B. et al., *Still Digging: G20 Governments Continue to Finance the Climate Crisis*, mai 2020, en ligne : <<https://priceofoil.org/content/uploads/2020/05/G20-Still-Digging.pdf>>.

WILSON, C. et B. CALDECOTT. *Breaking the Bond: Primary Markets and Carbon-Intensive Financing*, SSRN Scholarly Paper, 15 juin 2021.