

Aperçu législatif

Projet de loi S-238, *Loi sur la finance alignée sur le climat*

Auteurs : M^e Karine Péloffy, Conseillère aux affaires parlementaires et légales
Nick Zrinyi, Analyste des politiques
Stéphane Laviolette, Conseiller en stratégie politique et gestionnaire de bureau
Alexandra Toutant, assistante spéciale
Cheryl Soullière, Adjointe de recherche parlementaire

Table des matières

1.0	Introduction et objectifs du projet de loi.....	1
1.1	Structure et concepts clés	3
2.0	Grandes lignes du projet de loi	5
2.1	Question d'intérêt public prépondérante et devoir d'alignement sur les engagements climatiques	5
2.2	Alignement des missions.....	Error! Bookmark not defined.
2.3	Exigences en matière d'établissement de cibles, de plans et de rapports	5
2.4	Expertise du conseil d'administration et conflit d'intérêts	7
2.5	Lier la réserve en capital et les exigences de financement en fonction de l'exposition au risque climatique	7
2.6	Plan d'action sur l'alignement des produits financiers	8
2.7	Rapports sur les progrès de la mise en œuvre et examens	9
2.8	Entrée en vigueur	10

1.0 Introduction et objectifs du projet de loi

Il faut disposer d'un cadre législatif cohérent pour régir le secteur financier et les entreprises réglementées au niveau fédéral si l'on veut réaliser de manière ordonnée l'ensemble des engagements climatiques. La plupart des réformes du système financier proposées ces dernières années portaient principalement sur des mécanismes de divulgation qui visaient à définir et à quantifier les risques financiers des changements climatiques pour les entreprises, dans l'espoir que les acteurs du marché et la circulation des capitaux évoluent en conséquence. Malheureusement, cela n'a pas été le cas, ce qui a fait perdre du temps précieux que la planète n'a pas si nous voulons limiter son réchauffement à 1,5 °C au-delà des niveaux de l'ère préindustrielle,

tel que démontré dans le livre blanc, [Aligner la finance canadienne sur les engagements climatiques](#), publié par mon bureau.

Les expériences antérieures, les accidents au sein de l'industrie, les urgences environnementales et les crises financières ont illustré les limites de l'autoréglementation par les entreprises qui amènent la société à supporter les coûts tout en cherchant à maximiser leurs profits. Les initiatives de tarification du carbone, bien qu'utiles pour favoriser l'efficacité, ne s'attaquent pas au financement de la production des combustibles fossiles qui dépasse les capacités de notre planète. Étant donné que les institutions financières et les entreprises très émettrices en carbone ne sont pas parties à l'Accord de Paris, il faut éliminer cette lacune considérable dans la gouvernance du système financier.

Pour ce faire, il faut que les mesures incitatives commerciale et la réglementation du secteur financier au Canada exigent la divulgation des risques climatiques ainsi que l'alignement des activités des entités sur les engagements climatiques du Canada dans le cadre de l'ambition qu'affiche l'Accord de Paris et l'atteinte de la carboneutralité au plus tard en 2050.

Cet aperçu décrit le projet de loi sur la finance alignée sur le climat, qui deviendrait la référence en matière de loi. Il a été élaboré avec l'aide de douzaines d'experts nationaux et internationaux afin que la circulation des capitaux au sein du système financier canadien soit entièrement conforme aux engagements climatiques internationaux dès maintenant ainsi qu'à l'avenir. Cette initiative vise à modifier les rouages du système qui ne parvient pas à s'attaquer à la crise sans précédent des changements climatiques, crise qui entraînera de plus en plus de graves conséquences sur le plan économique et humain. Le projet de loi vise à amener l'économie du Canada à contribuer à l'atteinte de l'objectif qui consiste à réaliser les engagements climatiques que le Canada a pris à l'échelle nationale et internationale en légiférant sur l'ensemble des secteurs de compétence fédérale au regard des finances et du commerce. La démarche adoptée consiste à procéder dans le respect des droits des Autochtones et de veiller à ce que la transition vers une économie carboneutre s'opère de façon équitable.

Raison d'être et objectifs

Le projet de loi vise à aligner les activités des institutions financières fédérales et des autres entités sous réglementation fédérale sur l'intérêt économique et public prépondérant à l'égard de l'accomplissement des engagements climatiques. Il vise à favoriser la réalisation de progrès rapides et concrets en vue de la stabilité du système financier et du climat compte tenu des risques systémiques que représente le fait que la circulation des capitaux dans tous les secteurs de l'économie ne soit pas alignée sur les engagements climatiques. Plus précisément, le projet de loi vise :

- 1) À établir pour les administrateurs et dirigeants l'obligation d'aligner les activités de leur entité sur les engagements climatiques;
- 2) À aligner les missions, y compris la surveillance des marchés par le Bureau du surintendant des institutions financières, sur les engagements climatiques;

- 3) À obliger l'établissement de plans d'action, de cibles et de rapports de progrès en vue de la réalisation ces engagements au moyen de rapports annuels obligatoires;
- 4) À faire en sorte que des personnes ayant une expertise en matière de climat siègent au sein de certains conseils d'administration en divulguant tout conflit d'intérêts;
- 5) À suggérer des exigences plus élevées à l'égard de la suffisance du capital proportionnelles aux risques microprudentiels et macroprudentiels que représentent les institutions financières pour le climat;
- 6) À exiger un plan d'action gouvernemental qui permettra d'aligner les produits financiers sur les engagements climatiques;
- 7) À rendre obligatoire, en temps opportun, la tenue d'examens publics sur les progrès réalisés afin d'assurer l'apprentissage itératif.

1.1 Structure et concepts clés

La *Loi sur la finance alignée sur le climat* (LFAC) comporte sept parties et est intégrée dans la partie 1 de la loi habilitante (la *Loi sur l'édiction d'engagements climatiques* [LEEC]), tel qu'illustré dans la Figure 1 ci-dessous. La partie 2 décrit les modifications corrélatives qui sont nécessaires à la suite de la promulgation de la partie 1 de la loi. La partie 3 fournit les détails relatifs à l'entrée en vigueur de la loi.

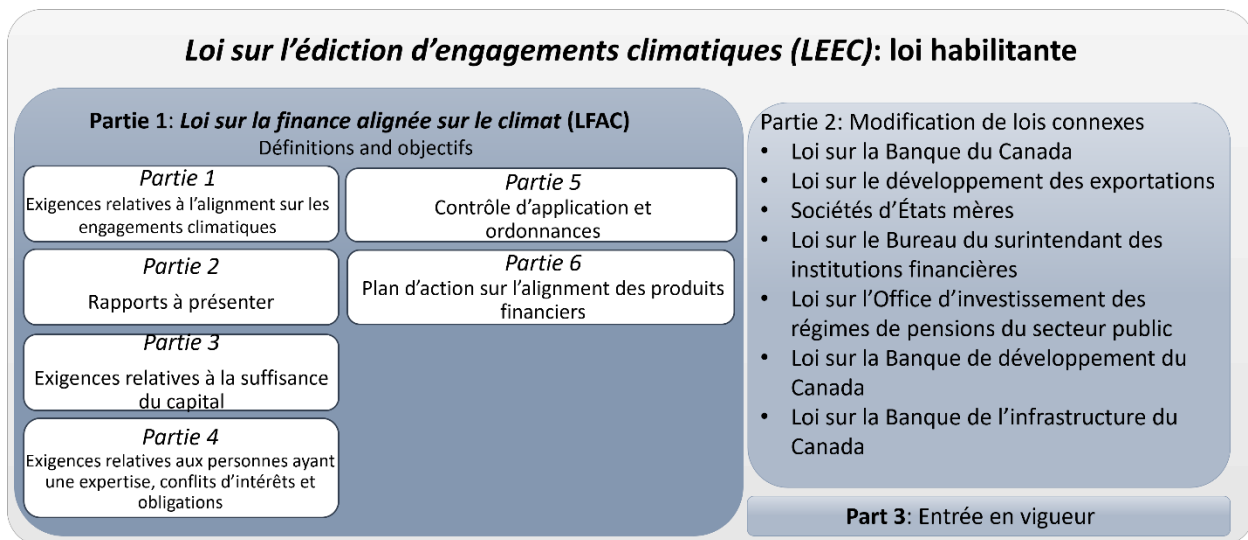


Figure 1. Structure de la *Loi sur l'édiction d'engagements climatiques* et la *Loi sur la finance alignée sur le climat*.

Concepts clés

La *Loi sur la finance alignée sur le climat* définit une série de termes clés dont fait mention l'ensemble du projet de loi au regard de la création de nouvelles obligations et de la modification de lois. Voici ces principaux termes et leur définition :

Engagements climatiques désigne tous les engagements officiels que le Canada prend dans le cadre des décisions concernant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'Accord de Paris et le droit canadien, incluant l'objectif relatif aux émissions de gaz à effet de serre établi dans la *Loi sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, qui consiste à parvenir à la carboneutralité d'ici 2050 au plus tard.

Faciliter financièrement englobe toute action de fournir tout type d'aide financière et de service financier que les institutions financières offrent au bilan ou hors bilan.

Institutions financières fédérales désigne les entités privées réglementées par le gouvernement fédéral, comme les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, les coopératives de crédit, les compagnies d'assurance, les fonds de pension ainsi que les grandes sociétés d'État qui fournissent des fonds publics (voir Figure 2).

Entités déclarantes désigne toutes les institutions financières fédérales, les sociétés constituées en vertu des lois fédérales ainsi que les ouvrages, installations et entreprises et secteurs d'activité fédéraux, comme le secteur des compagnies aériennes et du transport maritime ainsi que les oléoducs et infrastructures interprovinciales (voir Figure 2).

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.

Sauf dans les cas où cela s'avère inévitable, ce projet de loi se veut neutre par rapport aux secteurs et à la technologie et il évite de faire mention de normes facultatives qui pourraient devenir désuètes; il porte plutôt sur l'établissement de paramètres clés qui ne sont pas susceptibles d'évoluer durant la longue période où les lois sont en vigueur.

2.0 Grandes lignes du projet de loi

2.1 Devoir d'alignement sur les engagements climatiques

Bien que les administrateurs et les dirigeants ne puissent plus plaider de manière plausible que le changement climatique n'affecte pas leurs activités, il existe un manque de clarté sur la manière et le degré de prise en compte des risques climatiques dans le cadre de l'obligation fiduciaire.

La *Loi sur la finance alignée sur le climat* va au-delà de l'état actuel du droit en établissant l'alignement sur les engagements climatiques comme une question d'intérêt public affectant toutes les entités couvertes par la Loi. Le projet de loi établit une nouvelle obligation pour les directeurs, les agents et les administrateurs des entités déclarantes, y compris la Banque du Canada et le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), d'exercer leurs pouvoirs de manière à permettre à leur organisation de s'aligner sur les engagements climatiques.

De plus, la LCAF clarifie les implications liées à l'accomplissement de cette obligation dans le contexte de toutes les obligations auxquelles ils sont tenus de se conformer.

La partie 2 de la loi (ECCA) apporte 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. La liste des organisations comprend la Banque du Canada, le BSIF, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et la plupart des sociétés d'État. Des modifications supplémentaires sont apportées à la loi régissant Exportation et développement Canada et la Banque de l'infrastructure du Canada.

Ces modifications n'étendent pas les pouvoirs et les fonctions de l'institution fédérale, mais précisent seulement que ces pouvoirs doivent être déployés d'une manière qui soit conforme aux engagements climatiques.

2.2 Exigences en matière d'établissement de cibles, de plans et de rapports

La LFAC requiert que toute entité déclarante doive remplir des exigences en matière d'établissement de cibles, de plans et de rapports concernant l'alignement sur les engagements climatiques, à moins qu'elle puisse démontrer que sa production d'émissions a été nulle ou négligeable.

Rapport d'alignement sur les engagements climatiques

Le *rapport d'alignement sur les engagements climatiques* démontre, en s'appuyant sur les meilleures données scientifiques disponibles, en quoi le plan de l'entité déclarante lui permettra d'être aligné sur les engagements climatiques et il renferme des détails sur les émissions de l'entité, ses cibles, ses plans pour atteindre les cibles, de même que les progrès réalisés dans la poursuite des cibles et la mise en œuvre des plans.

De façon plus précise, le rapport doit comprendre ce qui suit :

1. une explication de la manière dont les cibles et les plans de l'entité déclarante relativement aux engagements climatiques représentent une gestion responsable d'une

part équitable du budget carbone mondial, calculé en fonction des émissions historiques de l'entité et des différents besoins de développement des régions et des collectivités;

2. les méthodes employées, les hypothèses envisagées et les sources d'information utilisées pour calculer les émissions et vérifier les calculs;
3. des renseignements sur 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.

Les rapports annuels doivent être rendus publics et facilement accessibles sur le site Web de l'entité concernée. Si l'entité déclarante est tenue de présenter des états financiers ou des rapports annuels, le rapport sur l'alignement sur les engagements climatiques doit en faire partie.

Le gouvernement peut aider à l'élaboration et à la production de ces rapports en mettant des outils, des formulaires ou des lignes directrices à la disposition des entités déclarantes. Le gouvernement devra par ailleurs définir le terme *émissions négligeables* à l'intention des entités susceptibles d'être exemptées des exigences en matière de rapport, et pourra adapter les outils fournis aux besoins des petites entités.

Cibles et plans

Les cibles sont fixés dans le premier rapport d'alignement des engagements climatiques, deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, puis tous les cinq ans jusqu'en 2050.

Les plans doivent prévoir des cibles, des mesures permettant de prioriser et de favoriser 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 déclarante ainsi que la rémunération des dirigeants de celle-ci peuvent servir à atteindre les cibles.

L'utilisation de compensations ne peut pas se substituer à la réduction des émissions. Les compensations peuvent 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 peut pas dépendre ou présumer de l'invention future, de la découverte future ou du déploiement futur à grande échelle de technologies de réduction des émissions telles que le captage et/ou le stockage du carbone, de manière à justifier la perpétuation ou l'augmentation d'activités liées aux combustibles fossiles. L'entité déclarante qui utilise des compensations à des fins limitées doit 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.

Des exigences particulières s'appliqueront aux institutions financières fédérales, qui doivent entre autre établir des cibles de réduction absolue des émissions pour l'ensemble d'un secteur ou d'un portefeuille et pour les investissements individuels applicables qu'elles facilitent financièrement. De plus, ces institutions doivent établir de façon proactive un dialogue avec les entités dont elles

facilitent financièrement les activités. Leurs plans doivent décrire la façon dont les institutions financières fédérales comptent encourager l'abandon des activités à forte intensité d'émissions, la diversification des sources d'énergie et l'élaboration et l'adoption de solutions nouvelles et novatrices. Les institutions financières fédérales doivent aussi communiquer en amont toute préoccupation relative au climat et éventuellement exclure de leurs services financiers les entités qui ne peuvent ou ne veulent pas aligner leurs activités sur les engagements climatiques.

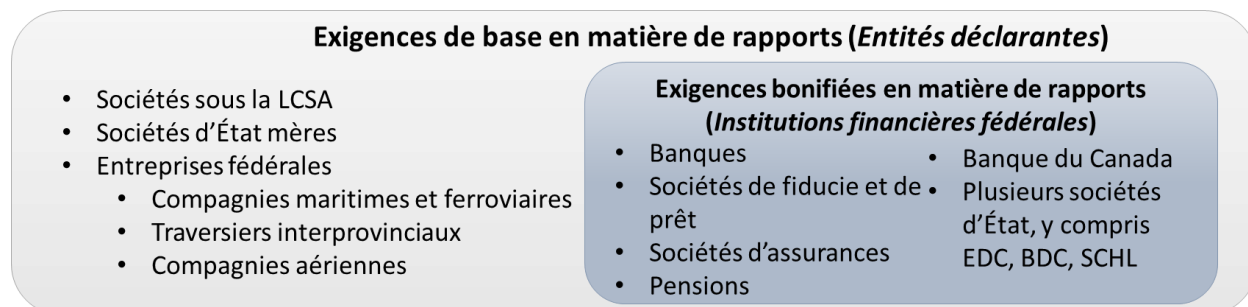


Figure 2. Exemples d'organisations appartenant aux deux catégories d'organisations – les entités déclarantes et les institutions financières fédérales – auxquelles la LFAC impose des exigences en matière de rapports. Une liste détaillée des organisations avec exemples est disponible sur la [page de la LFAC du site web de la sénatrice Galvez](#).

2.3 Expertise du conseil d'administration et conflit d'intérêts

La LFAC exige 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, telle que définie dans le projet de loi.

De plus, une nouvelle exigence en matière de conflit d'intérêts s'appliquera à toutes les entités déclarantes. 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 déclarer ce conflit d'intérêt dans le rapport annuel sur l'alignement sur les engagements climatiques produit par l'entité.

2.4 Lier la réserve en capital et les exigences de financement en fonction de l'exposition au risque climatique

La LFAC oblige le BSIF à élaborer de nouvelles lignes directrices sur la suffisance en capital en ce qui concerne les engagements climatiques des institutions financières.

Ces lignes directrices porteront sur les risques microprudentiels par le biais d'une hausse des coefficients de pondération des risques de crédit pour le financement exposé à des risques élevés liés à la transition, compte tenu des éléments suivants :

- un risque plus élevé, y compris un risque d'actifs échoués, pour tous prêts, obligations ou instruments dérivés exposés aux activités, aux nouvelles ressources ou infrastructures liées aux combustibles fossiles,

- une caractérisation de l'intensité des risques liés à la transition pour les expositions au pétrole, au gaz et au charbon,
- l'existence de plans d'action climatique à court terme alignés sur les engagements climatiques;

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 par divers moyens de facilitation financière. La surtaxe renforcera la résilience aux risques systémiques causés par le financement d'activités à forte intensité d'émissions contraires aux engagements climatiques. Cette nouvelle surtaxe sur le capital 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.

Les lignes directrices décrites ci-dessus s'appliqueront d'abord aux entités assujetties à la *Loi sur les banques* et seront publiées au plus tard un an après l'entrée en vigueur du projet de loi.

Des lignes directrices supplémentaires sur les exigences de financement et les politiques d'investissement relatives aux changements climatiques applicables aux régimes de pension, aux sociétés d'assurance et aux autres entités qui relèvent du BSIF seront publiées dans les six mois suivant la publication du premier ensemble de lignes directrices décrites ci-haut.

Six mois après la publication des lignes directrices supplémentaires, le président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances devront déposer au Parlement un rapport sur les lignes directrices en matière de suffisance du capital, des budgets ou du financement relativement aux engagements climatiques à l'intention des sociétés d'État et un plan d'action pour rendre juridiquement contraignantes les lignes directrices prévues par le biais de modifications législatives.

2.5 Plan d'action sur l'alignement des produits financiers

La LFAC prévoit que le gouvernement 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 :

- collaborer avec les provinces au sujet des valeurs mobilières et des aspects des lois sur la faillite qui respectent la répartition constitutionnelle des pouvoirs¹.

¹ Le gouvernement fédéral ne régit pas certains aspects importants de la réglementation financière, comme les lois sur les valeurs mobilières, qui relèvent des provinces, sauf en ce qui concerne les entités constituées en vertu d'une loi fédérale ou les entités sous réglementation fédérale.

- aborder les questions fiscales² ou les questions exigeant une recommandation royale, comme des mécanismes d'application supplémentaires³.

Le plan d'action nécessitera des consultations avec diverses institutions fédérales et avec des experts en matière de climat, et il devra inclure :

- des critères pour déterminer les produits financiers compatibles avec les engagements climatiques, en tenant compte des principes du projet de loi sur la finance alignée sur le climat et des meilleures normes internationales et connaissances scientifiques disponibles pour justifier tout écart par rapport à ceux-ci;
- des mécanismes pour empêcher d'utiliser les gains provenant de produits financiers dont les objectifs appuient les engagements climatiques pour des activités incompatibles avec ceux-ci;
- une description des modifications législatives à apporter à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, au *Règlement de l'impôt sur le revenu*, à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, à la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* et aux autres lois fédérales requises pour créer des incitatifs à l'égard des produits financiers qui appuient les engagements climatiques au détriment de ceux qui sont incompatibles avec les engagements climatiques.

Un rapport contenant le plan d'action doit être produit au plus tard un an après l'entrée en vigueur du projet de loi, et le ministre responsable doit, au plus tard 20 jours de séance après la réception du rapport, le déposer devant chaque chambre du Parlement, accompagné d'une analyse détaillée des modifications législatives prévues dans le plan d'action et d'une proposition, assortie d'un projet de calendrier, pour la mise en œuvre des modifications législatives prévues dans le plan d'action.

2.6 Rapports sur les progrès de la mise en œuvre et examens

S'inspirant de l'article 4 de la *Loi américaine sur le financement sans combustibles (US Fossil Free Finance Act s.4)*, la LFAC devra régulièrement faire l'objet de rapports sur les progrès quant au respect des engagements financiers par le système financier canadien en assurant un apprentissage itératif.

² Conformément à l'article 53 de la *Constitution canadienne*, les projets de loi qui affectent des crédits (qui prévoient l'utilisation de fonds publics) ou qui impliquent une hausse des impôts (projets de loi de finances) doivent être déposés à la Chambre des communes et ne peuvent pas être déposés au Sénat. Puisque le présent projet de loi sera déposé au Sénat et que nous souhaitons éviter tout problème de compétence, nous ne proposerons pas de mesure dissuasive qui pourrait faire augmenter ou diminuer les impôts.

³ Les projets de loi ou [les amendements déposés dans les deux chambres ne peuvent pas empiéter sur la prérogative financière de la Couronne](#) (le pouvoir exécutif), une disposition interprétée comme une interdiction d'apporter des amendements qui entraînent une imputation sur le Trésor, qui étendent l'objet ou le but de la recommandation royale se rattachant au projet de loi ou qui en assouplissent les conditions et les réserves ou l'exigence qui s'applique aux projets de loi d'intérêt public.

Dans un document déposé au Parlement chaque année, le BSIF devra faire rapport sur les progrès de la mise en œuvre pour les entités relevant de sa compétence, et le ministre des Finances fera de même pour les sociétés d'État.

Au plus tard un an après l'entrée en vigueur du projet de loi, la Banque du Canada, le BSIF et des représentants des peuples autochtones élaboreront conjointement un rapport sur les consultations concernant le point de vue des peuples autochtones relativement aux activités du BSIF et de la Banque du Canada, notamment à l'égard des investissements à long terme, de leur adaptation et de leur résilience au sein du système financier ainsi que de la gestion du système financier assurée par le BSIF et la Banque dans l'intérêt des générations futures. Un autre rapport sera produit par la Banque du Canada sur les moyens de mieux aligner la politique monétaire sur les engagements climatiques, en collaboration avec des personnes ayant une expertise en matière de climat. Ces rapports devront être déposés au Parlement.

Tous les trois ans après la date d'entrée en vigueur du projet de loi, un examen indépendant des dispositions édictées et de leur application doit être mené en consultation avec des personnes ayant une expertise en matière de climat, et cet examen doit faire l'objet d'un rapport déposé au Parlement au plus tard neuf mois après le début de l'examen.

Tous les trois ans, un examen approfondi des dispositions édictées et de leur application doit être mené par un comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, désigné ou constitué à cette fin.

2.7 Entrée en vigueur

Le projet de loi proposé entrera en vigueur un an après avoir obtenu la sanction royale afin de permettre à l'industrie de s'ajuster. Il s'agit de la norme au sein de l'Union européenne.

Cependant, les modifications au *Régime de pensions du Canada* et à la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* (partie 3 de la LEEC) entreront seulement en vigueur si les lieutenants-gouverneurs en conseil d'au moins les deux tiers des provinces incluses, conformément au paragraphe 114(1) du *Régime de pensions du Canada*, comptant au total au moins les deux tiers de la population de toutes les provinces incluses, ont signifié le consentement de leur province.