

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

BANKING, TRADE
AND COMMERCE

BANQUES ET
DU COMMERCE

Chair:
The Honourable IRVING GERSTEIN

Président :
L'honorable IRVING GERSTEIN

Wednesday, March 7, 2012
Thursday, March 8, 2012

Le mercredi 7 mars 2012
Le jeudi 8 mars 2012

Issue No. 13

Fascicule n^o 13

Eighth and ninth meetings on:

Review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering)
and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17),
pursuant to section 72 of the said Act

Huitième et neuvième réunions concernant :

Examen sur la *Loi sur le recyclage des produits
de la criminalité et le financement des activités terroristes*
(L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Irving Gerstein, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif) Greene Harb	Massicotte Moore Oliver Ringuette
* LeBreton, P.C. (or Carignan) Maltais	Smith (<i>Saurel</i>) Stewart Olsen Tkachuk

* Ex officio members
(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Eaton replaced the Honourable Senator Maltais (*March 8, 2012*).

The Honourable Senator Stewart Olsen replaced the Honourable Senator Eaton (*March 7, 2012*).

The Honourable Senator Tkachuk replaced the Honourable Senator Di Nino (*March 7, 2012*).

The Honourable Senator Di Nino replaced the Honourable Senator Tkachuk (*March 7, 2012*).

The Honourable Senator Eaton replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*March 7, 2012*).

The Honourable Senator Moore replaced the Honourable Senator Campbell (*March 1, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président : L'honorable Irving Gerstein

Vice-présidente : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.
et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif) Greene Harb	Massicotte Moore Oliver Ringuette
* LeBreton, C.P. (ou Carignan) Maltais	Smith (<i>Saurel</i>) Stewart Olsen Tkachuk

* Membres d'office
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Eaton a remplacé l'honorable sénateur Maltais (*le 8 mars 2012*).

L'honorable sénateur Stewart Olsen a remplacé l'honorable sénateur Eaton (*le 7 mars 2012*).

L'honorable sénateur Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Di Nino (*le 7 mars 2012*).

L'honorable sénateur Di Nino a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 7 mars 2012*).

L'honorable sénateur Eaton a remplacé l'honorable sénateur Stewart Olsen (*le 7 mars 2012*).

L'honorable sénateur Moore a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 1^{er} mars 2012*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 7, 2012
(27)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:17 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Di Nino, Eaton, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Maltais, Massicotte, Moore, Oliver, Ringuette and Smith (*Saurel*) (12).

In attendance: John Bulmer and Adriane Yong, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, January 31, 2012, the committee continued its review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17), pursuant to section 72 of the said Act. (*For the complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue no. 9.*)

WITNESS:

KPMG Forensic:

Susana Johnson, Head, Anti-Money Laundering Services (by video conference).

The chair made an opening statement.

Ms. Johnson made a statement and answered questions.

The committee considered a draft legislative budget application for the fiscal year ending March 31, 2013.

The Honourable Senator Harb moved that the following legislative budget application for the fiscal year ending March 31, 2013, be approved, for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Other Services	\$	0
Transportation and Communications		0
All Other Expenditures		<u>7,300</u>
TOTAL	\$	7,300

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

At 6:01 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 7 mars 2012
(27)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irving Gerstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Di Nino, Eaton, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Maltais, Massicotte, Moore, Oliver, Ringuette et Smith (*Saurel*) (12).

Également présents : John Bulmer et Adriane Yong, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 31 janvier 2012, le comité poursuit son examen de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Juricomptabilité KPMG :

Susana Johnson, chef, Services de lutte contre le blanchiment d'argent (par vidéoconférence).

Le président ouvre la séance.

Mme Johnson fait une déclaration, puis répond aux questions.

Le comité examine une ébauche de budget législatif pour l'exercice se terminant le 31 mars 2013.

L'honorable sénateur Harb propose que le budget législatif suivant, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2013, soit approuvé et présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Services professionnels et autres	0 \$
Transport et communications	0
Autres dépenses	<u>7 300</u>
TOTAL	7 300 \$

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 1, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, March 8, 2012
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:32 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Eaton, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, P.C., Massicotte, Moore, Oliver, Ringuette, Smith (*Saurel*), Stewart Olsen and Tkachuk (12).

In attendance: John Bulmer and Adriane Yong, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, January 31, 2012, the committee continued its review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17), pursuant to section 72 of the said Act. (*For the complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue no. 9.*)

WITNESSES:

Mouvement Desjardins:

Karine Bolduc, Certified Management Accountant and Director, Compliance and Anti-Money Laundering.

Credit Union Central of Canada:

Marc-André Pigeon, Director, Financial Services Sector;

Evelyne Olivier, Internal Audit and Administration Officer, Winnipeg Police Credit Union.

Canadian Bankers Association:

Bill Randle, Assistant General Counsel;

Stephen Harvey, Vice President, Chief Anti-money Laundering Officer, CIBC.

The chair made an opening statement.

Mr. Randle, Mr. Pigeon and Ms. Bolduc each made statements and, together with Ms. Olivier and Mr. Harvey, answered questions.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 8 mars 2012
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 32, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irving Gerstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Eaton, Gerstein, Greene, Harb, Hervieux-Payette, C.P., Massicotte, Moore, Oliver, Ringuette, Smith (*Saurel*), Stewart Olsen et Tkachuk (12).

Également présents : John Bulmer et Adriane Yong, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 31 janvier 2012, le comité poursuit son examen de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Mouvement Desjardins :

Karine Bolduc, comptable en management accrédité et directrice de la conformité et de la lutte au blanchiment d'argent.

Centrale des caisses de crédit du Canada :

Marc-André Pigeon, directeur, Secteur des services financiers;

Evelyne Olivier, agente de vérification interne et d'administration, Coopérative de crédit de la police de Winnipeg.

Association des banquiers canadiens :

Bill Randle, chef adjoint du contentieux;

Stephen Harvey, vice-président, chef de la lutte contre le blanchiment d'argent, CIBC.

Le président ouvre la séance.

M. Randle, M. Pigeon et Mme Bolduc font chacun une déclaration puis, avec Mme Olivier et M. Harvey, répondent aux questions.

À 12 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 7, 2012

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:17 p.m. for the review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17), pursuant to section 72 of the said Act; and for the consideration of a draft budget.

Senator Irving Gerstein (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. This afternoon we continue the five-year parliamentary review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*. This is our eighth meeting on the subject. Over the last month, the committee has focused efforts on hearing from a number of so-called regime partners involved in the implementation and administration of this legislation, including the Department of Finance, Public Safety Canada, the RCMP, CSIS, Canada Border Services Agency, the Office of the Superintendent of Financial Institutions, the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, the Public Prosecution Service of Canada, Canada Revenue Agency, the Department of Foreign Affairs and FINTRAC.

Having heard the internal perspective, we will now begin our efforts to hear an external perspective. Over the next month, we will hear from those familiar with and impacted by the regime, including industry groups and associations as well as independent experts in the field. To get us started, we are delighted to welcome, by video conference from Toronto, Ms. Susana Johnson, Head of Anti-Money Laundering Services at KPMG Forensic. Ms. Johnson, the floor is yours.

Susana Johnson, Head, Anti-Money Laundering Services, KPMG Forensic: Mr. Chair and honourable senators, I would like to thank you for inviting me to participate in the parliamentary review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, and the 10-year evaluation of Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime.

As you indicated, I am Susana Johnson, Head of KPMG's AML Services. As part of these services, KPMG has assisted reporting entities across a variety of sectors. We have assisted financial entities regulated by OSFI and other financial entities regulated by FINTRAC, money services business, casinos, security dealers and, to some limited extent, real estate developers and dealers in precious metals and stones. That has given me a very good view of issues across various industries. I

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 7 mars 2012

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, pour examiner la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi et pour étudier l'ébauche d'un budget.

Le sénateur Irving Gerstein (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Cet après-midi, nous poursuivons notre examen parlementaire quinquennal de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Il s'agit de notre huitième séance que nous consacrons à ce sujet. Depuis un mois, le comité a entendu un certain nombre de témoins dits partenaires du régime qui contribuent à la mise en œuvre de cette loi, notamment le ministère des Finances, le ministère de la Sécurité publique, la GRC, le SCRS, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières, le Commissariat à l'information, le Service des poursuites pénales du Canada, l'Agence du revenu du Canada, le ministère des Affaires étrangères et le CANAFE.

Après avoir obtenu la perspective interne, nous commencerons maintenant à entendre des témoins qui présenteront un point de vue externe. Au cours du prochain mois, nous entendrons ceux qui connaissent le régime et sont touchés par ce régime, y compris des groupes sectoriels et des associations, ainsi que des experts indépendants dans le domaine. Nous sommes heureux d'accueillir d'abord, par vidéoconférence de Toronto, Mme Susana Johnson, chef de la lutte contre le blanchiment d'argent, chez Juricomptabilité KPMG. Madame Johnson, vous avez la parole.

Susana Johnson, chef, Services de lutte contre le blanchiment d'argent, Juricomptabilité KPMG : Monsieur le président et honorables sénateurs, j'aimerais d'abord vous remercier de m'avoir invitée à participer à l'examen parlementaire de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, et à l'évaluation décennale du régime canadien de lutte contre le blanchiment de l'argent et le financement des activités terroristes.

Comme vous l'avez indiqué, je m'appelle Susana Johnson et je suis chef des Services de lutte contre le blanchiment d'argent chez KPMG. Par ces services, KPMG a aidé les entités déclarantes de divers secteurs. Nous avons aidé les entités financières régies par le BSIF et d'autres entités financières régies par le CANAFE, les entreprises de services monétaires, les casinos, les courtiers en valeurs mobilières et, dans une moindre mesure, les promoteurs immobiliers et les négociants en pierres et métaux précieux. Cela

have been involved in independent reviews of these various reporting entities where we assess their compliance regime against the legislative requirements.

In the past two years, I have been involved increasingly more in engagements where these reporting entities have received finding letters from OSFI and FINTRAC. I have noticed a concerted effort by the regulators in their monitoring compliance. As a result of this experience, I have come to appreciate a lot of challenges that this legislation poses and also its interpretation. Generally, I find that reporting entities have a desire to comply with their obligations, not only because it is a regulatory requirement but also because they have an increased focus on social responsibility and because of the reputational risk that goes with it.

As a personal observation, I have seen many entities that I audit in these independent reviews struggling to interpret the legislation. Many times they are trying to seek guidance from the regulators. I think that on many occasions, entities have a perception that they get limited guidance from OSFI or FINTRAC in terms of what it is they are supposed to be doing. That is only to the point in time when they get a findings letter where findings are spelled out. In my experience, I find that these findings letters are the best way to understand the regulations. It is only by going through findings letters that I understand what the regulators are looking for. It would be ideal to have this guidance before a findings letter or reporting entities.

The findings letters received from regulators sometimes mean that there may be a process, control or methodology that may have to be redesigned because the reporting entity may not have understood the requirements. I am aware of many entities, maybe not many but a lot of entities, in the financial sector who may have spent over \$100 million trying to address findings. These are serious and significant issues, especially for large financial entities, in trying to address the funding for remediation and the time spent trying to remediate.

I am very happy to be invited here today to speak to you because I often point to the deficiencies in AML programs when I conduct independent reviews. I usually get challenged by the reporting entities as to why something is a deficiency. They may not challenge the regulator, but they are quite likely to challenge me. At times I can only respond, "You know what? That is the legislation. It may not make sense, but that is what the legislation says." We all have a need to have AML and ATF legislation that makes sense in order to achieve Canada's objectives to control, deter and detect money laundering and terrorist financing. At the same time, we need to have a balanced approach to ensure that the burden on reporting entities is not greater than the benefits gained from the regime.

m'a donné une très bonne idée des enjeux dans diverses industries. J'ai participé à des examens indépendants de ces diverses entités déclarantes au cours desquels nous évaluons leur régime de conformité en fonction des exigences de la loi.

Depuis deux ans, j'ai participé de plus en plus à des mandats confiés par des entités déclarantes qui avaient reçu des lettres de résultats du BSIF et du CANAFE. J'ai remarqué un effort de concertation de la surveillance de la conformité entre les organismes de réglementation. Grâce à cette expérience, j'en suis venue à comprendre de nombreuses difficultés que pose la loi et son interprétation. En règle générale, je constate que les entités déclarantes souhaitent se conformer à leurs obligations, non seulement parce que la loi l'exige, mais aussi parce qu'elles sont de plus en plus axées sur la responsabilité sociale et conscientes du risque connexe pour leur réputation.

Une observation personnelle est qu'un grand nombre des entités que je vérifie dans le cadre de ces examens indépendants ont du mal à interpréter la loi. Bien souvent, elles s'efforcent d'obtenir des lignes directrices de la part des organismes de réglementation. Je pense qu'elles ont souvent l'impression que le BSIF ou le CANAFE ne les guident pas beaucoup pour qu'elles sachent ce qu'elles devraient faire. Elles ne l'apprennent que lorsqu'elles reçoivent une lettre de résultats qui décrit les constatations. D'après mon expérience, ces lettres sont la meilleure façon de comprendre le règlement. Ce n'est qu'en les lisant que je comprends ce que veulent les organismes de réglementation. L'idéal serait que les entités déclarantes aient des lignes directrices avant de recevoir une lettre de résultats.

Les lettres de résultats envoyées par les organismes de réglementation obligent parfois une entité déclarante à repenser un processus, un contrôle ou une méthodologie parce qu'elle n'a pas compris les exigences. Je connais des entités, peut-être pas un grand nombre, mais certainement plusieurs, dans le secteur financier qui ont dépensé plus de 100 millions de dollars pour combler les lacunes signalées dans les lettres de résultats. Ce sont des problèmes graves et importants, surtout pour les grandes entités financières, parce qu'il faut trouver le financement et le temps pour apporter les correctifs nécessaires.

Je suis très heureuse d'avoir été invitée à prendre la parole devant vous parce que je fais souvent ressortir les lacunes des programmes de lutte contre le blanchiment de l'argent lorsque j'effectue des examens indépendants. Les entités déclarantes se demandent souvent pourquoi il y a une lacune. Elles ne contestent pas l'organisme de réglementation, mais il y a de bonnes chances qu'elles me contestent. Parfois, je ne peux que leur répondre que c'est la loi. Ce n'est peut-être pas logique, mais c'est ce que dit la loi. Nous avons tous besoin d'une loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes qui se tient afin d'atteindre les objectifs du Canada et de lutter contre ces activités, les empêcher et les repérer. En même temps, l'approche doit être équilibrée pour que le fardeau sur les épaules des entités déclarantes ne soit pas démesuré par rapport aux avantages du régime.

To give a bit of background about myself, I am a forensic accountant with 20 years of experience in investigations of fraud dealing with internal controls to detect instances of fraud or misconduct. In the past five years, I have focused on AML issues. My investigative background has allowed me to better understand the needs of FINTRAC and the RCMP. In fact, sometimes I work with the RCMP or relay information from my investigations to them for their cases. I have a good understanding of what it takes to gather sufficient data from seemingly unrelated pieces of information to put something of value together.

One of the things that I keep in mind when I am investigating fraud is that we want to make sure we do not waste our clients' money. One thing we do is weigh the cost benefit analysis of the cost of conducting the fraud investigation and the benefit that you will get out of it. Sometimes you realize that the cost does not justify the benefit. I am not trying to imply that fraud is the same thing as money laundering because reporting entities really do not have a need — money laundering itself is not a real cost to them. They have to do it to comply with the legislation and fraud is a real cost to them. We still need to keep in mind that there has to be a cost benefit analysis when it comes to how much is required of reporting entities and what will be achieved from it. It all has to be kept in perspective.

As an observation, as part of my review of the 10-year evaluation of the compliance regime, I have to admit that when I had read it previously, I probably did not pay as much attention. I actually went through it again and was very surprised to find that there are about maybe 600 case disclosures that FINTRAC relays to various agencies and that about 60 per cent of these case disclosures go to the RCMP. Of these disclosures that go to the RCMP, 80 per cent deal with disclosures where the RCMP has related ongoing cases. It adds to their case and maybe adds missing links through additional information that was necessary to identify new parties.

However, the other 20 per cent of all other case disclosures to the RCMP money laundering unit for assessment and from there they go to the RCMP's integrated proceeds of crime unit. This unit does not have the resources to deal with case disclosures that deal with unrelated ongoing investigations. I found that very surprising because it takes a lot of effort I am sure for FINTRAC to put together these case disclosures. More and more from my understanding these case disclosures become bigger and bigger webs of many different reporting entities that are being used for one large organized crime scenario. A lot of work is put into that and if it is not fully utilized, I question some of the value FINTRAC is putting here if it is not being used by the RCMP and other agencies.

The point I am making with this is that there are a number of things in this proposed regulation that will be asking for more out of the reporting entities. A lot of these relate to lower risk factors

Pour que vous sachiez un peu qui je suis, je vous dirai que je suis une juricomptable possédant 20 ans d'expérience dans les enquêtes sur les contrôles internes visant à détecter des fraudes ou des actes répréhensibles. Depuis cinq ans, je me concentre sur le blanchiment de l'argent. Mes antécédents dans le domaine des enquêtes m'ont permis de mieux comprendre les besoins du CANAFE et de la GRC. De fait, je travaille parfois avec la GRC ou je lui communique des renseignements sur mes enquêtes pour ses enquêtes. Je comprends bien ce qu'il faut pour obtenir assez de données à partir de renseignements apparemment sans rapport entre eux pour donner quelque chose d'utile.

Quand je mène une enquête de fraude, je garde toujours à l'esprit que nous ne voulons pas gaspiller l'argent de nos clients. Nous évaluons donc le coût de l'enquête par rapport aux avantages qui en découleront. Parfois, nous nous rendons compte que les avantages ne justifient pas le coût. Je ne veux pas laisser entendre que la fraude est la même chose que le blanchiment d'argent, parce que les entités déclarantes n'ont pas vraiment de besoin — en soi, le blanchiment d'argent ne représente pas un coût réel pour elles. Elles prennent des mesures pour se conformer à la loi, tandis que la fraude représente un coût réel pour elles. Il faut toujours se rappeler qu'il faut effectuer une analyse avantages-coûts pour mesurer ce qu'on exige des entités déclarantes et ce qu'on peut en tirer. Il faut mettre tout cela en perspective.

Autre observation dans le cadre de mon examen de l'évaluation décennale du régime de conformité. J'avoue que je n'y avais peut-être pas porté autant attention à la première lecture. J'ai relu les documents et j'ai été très étonnée d'apprendre qu'il y a environ 600 communications de cas du CANAFE aux divers organismes et qu'environ 60 p. 100 de ces communications de cas vont à la GRC. De ces communications de cas à la GRC, 80 p. 100 portent sur des affaires en cours à la GRC. Ces renseignements renforcent les enquêtes et réduisent peut-être les chaînons manquants en apportant de nouveaux renseignements nécessaires pour identifier de nouvelles parties.

Mais les autres 20 p. 100 de toutes les communications de cas à la GRC sont évalués par le Groupe de lutte contre le blanchiment d'argent, puis transmis aux unités mixtes des produits de la criminalité de la GRC. Ces unités n'ont pas les ressources nécessaires pour s'occuper des communications de cas sans rapport avec des enquêtes en cours. Cela m'a beaucoup étonnée, parce qu'il faut certainement beaucoup de travail au CANAFE pour préparer ces communications de cas. Si je comprends bien, de plus en plus, les communications de cas deviennent de multiples éléments de nombreuses entités déclarantes utilisés dans un seul grand scénario de lutte contre le crime organisé. Cela représente beaucoup de travail et si ces renseignements ne sont exploités complètement, je m'interroge sur la valeur de ce travail du CANAFE s'il n'est pas utilisé par la GRC et d'autres organismes.

Là où je veux en venir, c'est que quelques aspects du règlement proposé seront plus exigeants pour les entités déclarantes. Dans bien des cas, les exigences visent à réduire les facteurs de risque

because the Financial Action Task Force recognized that reporting entities do less when it comes to low risk, and they expect more. Doing more, when it comes to lower risk, will require a lot more from reporting entities. We have to question what else will be required of reporting entities if a lot of this information may not even be put to use. If there are limited resources at the RCMP or FINTRAC and they are not able to expand on the investigations, while at the same time we are asking more from reporting entities, then there needs to be a balance. It all goes to the risk-based approach.

I have reviewed the proposals, both from the first consultation in November 2011 and the second paper in December. I would be prepared to answer your questions or generally provide my comments as you wish. I actually got very short notice to come to this meeting on Tuesday, so I have not prepared comments and it is just really based on my experience. I am happy to approach it whichever way you want to.

The Chair: I thank you for your comments. I would like to move back, if I may, from the comments you have just made to some comments you made in a 2010 newsletter sent out by KPMG, which is available on their website. I would like to quote something to you, because this sets the stage:

Over the past decade, and in stark contrast with the Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), its US counterpart, FINTRAC has adopted a collaborative approach to enforcement aimed at educating entities that are subject to compliance. In recent months, though, FINTRAC's approach has shifted from outreach and awareness building to more enforcement action.

You follow that by saying:

The signs are that FINTRAC wants to follow FinCEN's example, and it is starting to clearly communicate its dissatisfaction with the quality of the AML compliance programs at reporting entities in Canada.

I would appreciate your comments. How do you view this major change, which I gather you are suggesting is quite a major change from what our friends to the south are doing?

Ms. Johnson: It is a huge change because, as you may know, the types of penalties down in the States easily are in the hundreds of millions of dollars for penalties for failure to have an effective AML program. I think FINTRAC has had the pressure to actually step up, because the penalties that are seen in the U.S. are not the ones we have seen in Canada. Maybe it is the Canadian way of trying to work with reporting entities.

parce que le Groupe d'action financière a constaté que les entités déclarantes ne vont pas assez loin et qu'il s'attend à plus. Faire plus, pour abaisser les risques, cela veut dire exiger beaucoup plus des entités déclarantes. Nous pouvons nous demander : à quoi bon exiger autant des entités déclarantes si une grande partie de cette information ne sert même pas? Si les ressources de la GRC ou du CANAFE sont limitées, s'ils ne peuvent pas pousser les enquêtes et qu'en même temps, on exige davantage des entités déclarantes, ce ne sera pas équilibré. Tout est relié à l'approche fondée sur les risques.

J'ai examiné les propositions faites dans le premier document de consultation de novembre 2011 et dans le deuxième document de décembre. Je suis prête à répondre à vos questions ou à vous présenter mes observations générales si vous le souhaitez. Je n'ai été prévenue que mardi que j'allais participer à cette réunion. Je n'ai donc pas eu le temps de préparer une déclaration et je vous ai seulement présenté des observations fondées sur mon expérience. Je suis prête à adopter l'approche que vous préférez.

Le président : Je vous remercie de vos observations. Si vous le permettez, j'aimerais retourner en arrière et revenir sur certaines observations que vous avez faites dans un bulletin envoyé en 2010 par KPMG et qui est affiché sur le site Internet. J'aimerais vous en citer un extrait, parce qu'il situe le contexte.

Dans la dernière décennie, le CANAFE, à l'opposé de son homologue américain, le Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), a adopté une approche fondée sur la collaboration en matière d'application de la loi, visant à éduquer les entités qui lui sont assujetties. Dans les derniers mois, cependant, le CANAFE a de plus en plus délaissé son approche fondée sur l'éducation et la sensibilisation, pour adopter plutôt une approche coercitive.

Vous poursuivez ainsi :

Certains signes donnent à penser que le CANAFE veut maintenant suivre l'exemple du FinCEN. Ainsi, le CANAFE a commencé à se déclarer clairement insatisfait de la qualité des programmes de conformité dont les entités déclarantes canadiennes se sont dotées en matière de lutte contre le blanchiment de l'argent.

J'aimerais que vous précisiez votre pensée. Comment voyez-vous ce grand changement qui, si je vous comprends bien, constitue un changement important par rapport à ce que font nos amis du Sud?

Mme Johnson : C'est un énorme changement parce que, comme vous le savez peut-être, les pénalités aux États-Unis atteignent facilement des centaines de millions de dollars lorsqu'un programme de lutte contre le blanchiment d'argent n'est pas efficace. Je pense que le CANAFE a subi des pressions pour qu'il relève ses pénalités, parce que celles qui sont imposées aux États-Unis ne se comparent pas avec les pénalités au Canada. C'est peut-être la façon canadienne de travailler avec les entités déclarantes.

I think it was a recognition that, starting in 2000, entities really did not understand the requirements. It was a process of education of the reporting entities. I think that they feel that 10 years after telling reporting entities what it is that they should be doing, they should know by now what is required. It is that expectation that the same way that FINTRAC has gone through a level or process of maturity from when they started in 2000, that reporting entities have also gone through that process of maturation, trying to figure out what should be in place.

Definitely, the past two years of my own work have been dealing with reporting entities that have so many different issues that it has just been overwhelming. The amount of reporting entities that come to us and say, “You know what? We have all these different findings.” A lot of these findings deal with the methodology for a risk assessment, which is really the core of a money laundering regime. You need to be able to have a methodology as to how you are going to make your compliance program work. A lot of those reporting entities do not really have the context of how to put this together, so they go through a lot of growing pains and they find very limited guidance. There is some guidance in the guidelines as to how to put together a risk assessment, but when you have to actually implement it at your company, that guidance very limited to help you. It has really been through those findings letters that really reporting entities have begun to really understand what is required.

The Chair: Thank you very much. I will turn now to the deputy chair, Senator Hervieux-Payette.

Senator Hervieux-Payette: I am very happy. Even with short notice, I think you have given us quite a clear message. I guess when we want law to be functional — I am speaking English because she speaks English, but why does she not hear me?

Ms. Johnson: There is a truck going by.

Senator Hervieux-Payette: Anyway, thank you for helping us to go through this exercise. This is the second time we are going through this exercise, and we have to improve on this question. There are areas where I feel that we screened the financial sector — insurance, banks, trusts and co-ops and so on — but not when it comes to businesses like a real estate business or a restaurant. In Quebec recently, they have forced a restaurant to install a system so that people are obliged to give a receipt, and, of course, collect the taxes. All in all, there are sectors where we have the feeling that we have the Mafia involved, the people who are doing the money laundering. What would be your advice? How do we get to these people? There is probably millions if not hundreds of millions that we could find invested in these sectors. You have many countries. In developing countries, real estate is one place where you see a lot of investment by the drug cartels and so on. What would be your advice on how to get to these people? Are the people you work with aware of that? I have never seen a door whereby these people would enter into the net that we have put together so that we catch the big fish and not the small ones, necessarily.

C’était peut-être pour reconnaître qu’en 2000, les entités ne comprenaient pas vraiment les exigences. Il y a eu un processus d’éducation des entités déclarantes. Ils estiment peut-être qu’après avoir répété pendant 10 ans aux entités déclarantes ce qu’elles devaient faire, les entités devraient maintenant savoir ce qu’on attend d’elles. On s’attend à ce que, de la même façon que le CANAFE a mûri depuis sa création en 2000, les entités déclarantes aient mûri elles aussi et tenté de comprendre ce qu’elles devaient mettre en place.

Certainement, depuis deux ans que mon travail porte sur les entités déclarantes, les problèmes sont tellement nombreux et différents qu’elles sont débordées. Vous ne pouvez pas savoir le nombre d’entités déclarantes qui nous disent que les résultats sont toujours différents. Un grand nombre de ces résultats portent sur la méthode d’évaluation des risques, au cœur d’un régime de lutte contre le blanchiment d’argent. Il faut avoir une méthode précisant comment le programme de conformité fonctionnera. Un grand nombre des entités déclarantes n’ont pas vraiment le contexte leur permettant de mettre en place les outils nécessaires, alors elles tâtonnent et les indications qu’elles obtiennent sont très limitées. Il y a quelques indications dans les lignes directrices sur la manière d’effectuer une évaluation des risques, mais quand il s’agit d’appliquer le régime dans l’entreprise, les indications sont très limitées. C’est essentiellement par les lettres de résultats que les entités déclarantes ont commencé à comprendre ce qui est exigé.

Le président : Merci beaucoup. Je cède maintenant la parole à la vice-présidente, le sénateur Hervieux Payette.

Le sénateur Hervieux-Payette : Je suis enchantée. Malgré le court préavis, je pense que vous nous donnez un message clair. Quand on veut que la loi fonctionne — je parle anglais, parce qu’elle parle anglais, mais pourquoi ne m’entend-elle pas?

Mme Johnson : Un camion passe dans la rue.

Le sénateur Hervieux-Payette : Quoi qu’il en soit, merci de nous aider dans cette tâche. C’est la deuxième fois que nous faisons un tel examen et nous devons nous améliorer. Pour certains aspects, nous avons examiné le secteur financier — les compagnies d’assurance, les banques, les sociétés de fiducie, les coopératives et ainsi de suite —, mais pas des entreprises comme un promoteur immobilier ou un restaurant. Au Québec récemment, ils ont forcé un restaurant à installer un système qui l’oblige à donner des reçus et qui permet évidemment de percevoir les taxes. Il y a des secteurs où nous avons l’impression que la mafia est à l’œuvre, que des capitaux sont blanchis. Quel serait votre conseil? Comment les attraper? Des millions, voire des centaines de millions de dollars sont probablement investis dans ces secteurs. Il y a de nombreux pays. Dans les pays en développement, l’immobilier est un secteur où les cartels de la drogue investissent massivement. Quel serait votre conseil pour attraper ces criminels? Les entités avec lesquelles vous travaillez sont-elles au courant? Je n’ai jamais vu la porte par où ces criminels pourraient entrer dans le filet que nous avons jeté afin d’attraper les gros poissons et pas nécessairement le menu fretin.

Ms. Johnson: Real estate has now been subject to the act, because there is a recognition that criminals not only want to have an illegal business but they also want to be able to profit from it. Once you have actually generated proceeds of crime, that criminal is really seeking ways to enjoy that profit. That usually may be the purchase of a mansion or any high-value property. That is one of the ways that real estate has been now subject to the legislation, but it is still very new, and I find a lot of people in real estate are still not very sure. Again, they have just been submitted to the legislation very recently, so there is still a process of maturation. FINTRAC's expectations, when it comes to real estate five years from now, will step up. The first few years will be trying to educate as to why it is needed, and it is also a process of, even through seminars, making people aware of the requirements.

The issue with the restaurants in Quebec deals with something that is not actually — well, restaurants are not per se caught under the AML legislation. The only reason why I know about the fraud in Quebec deals with some fraud controls, because it is something that happens in the systems in restaurants where they actually underreport their sales. The system deletes receipts for meals, and it is actually a huge fraud issue as opposed to an AML issue.

Senator Hervieux-Payette: With regard to the stock exchange and foreign investors, do you feel we have, there again, a system that is going to help us to catch the big fish, those who are the drug lords, live outside the country, have tons of money and would like to recycle it again in buying stocks or other title, even government bonds? Do you think we have a system that will catch these people? This could be a huge amount of money.

Ms. Johnson: I would say that 10 years ago Canada was considered a haven for organized crime, and so there has always been this concern. I still remember how that was a view from 10 years ago. A lot has happened in the past 10 years to start doing the things that we should be doing. Canada has taken very much of a leadership position when it comes to money laundering and terrorist financing, even compared to the U.S. inclusive. I think things are happening. Things are being tightened. Things can get even tighter, but I think we are moving in the right direction.

Generally, all you can try to do is follow the direction from Financial Action Task Force as to what are the types of sectors that are really impacted by money laundering and try to do something through all of them. I mean, 10 or even 15 years ago you could put cash into an account, and nothing would happen. That is not a reality any more. You can no longer go into a bank account and deposit that amount of money. I also find that I get a lot of calls from people even outside of reporting entities who just call me out of blue and say, "You know what? I had a situation where somebody was trying to engage with me in a business deal that just looked so compelling and tempting, Could there be any money laundering?"

Mme Johnson : L'immobilier est maintenant assujetti à la loi, parce qu'on reconnaît que les criminels veulent non seulement avoir une activité illégitime, mais aussi en tirer un profit. Une fois qu'il a blanchi de l'argent, le criminel cherche à en profiter. Il peut s'acheter un palace ou un autre bien de prestige. C'est l'une des façons d'assujettir l'immobilier à la loi, mais c'est encore récent et je constate que bien des gens dans le secteur de l'immobilier ne savent pas encore exactement comment procéder. Ils sont assujettis à la loi depuis très peu de temps, alors il y a là aussi un processus de maturation. Les attentes du CANAFE concernant l'immobilier seront plus élevées dans cinq ans. Pendant les premières années, on essaiera de faire comprendre pourquoi c'est nécessaire et il y aura un processus, voire des ateliers pour sensibiliser les parties intéressées aux exigences.

En ce qui concerne les restaurants au Québec, ce n'est pas vraiment... les restaurants ne sont pas assujettis directement à la loi sur le blanchiment de l'argent. La seule raison pour laquelle je suis au courant de la fraude au Québec, c'est que nous avons effectué des contrôles de fraude, parce qu'il arrive que les systèmes des restaurants n'enregistrent pas toutes les ventes. Le système supprime les reçus pour les repas et c'est une énorme fraude plutôt qu'un problème de blanchiment d'argent.

Le sénateur Hervieux-Payette : En ce qui concerne la bourse et les investisseurs étrangers, pensez-vous que nous avons un système qui nous aidera à attraper les gros poissons, les barons de la drogue, qui vivent hors du pays, sont riches à craquer et aimeraient recycler l'argent à nouveau en achetant des actions ou d'autres titres, même des obligations du gouvernement? Pensez-vous que nous avons un système qui les attrapera? Les sommes pourraient être faramineuses.

Mme Johnson : Je dirais qu'il y a 10 ans, le Canada était considéré comme un refuge pour le crime organisé. Le problème n'est donc pas nouveau. Je me rappelle encore que c'est ce qu'on pensait il y a 10 ans. Mais depuis 10 ans, on a pris de nombreuses mesures pour corriger la situation. Le Canada a adopté un rôle de chef de file dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, y compris par rapport aux États-Unis. On agit. On resserre l'étoupe. On peut le resserer encore plus, mais je pense que nous allons dans la bonne direction.

En règle générale, tout ce qu'on peut essayer de faire, c'est suivre les indications du Groupe d'action financière pour savoir quels types de secteurs sont vraiment touchés par le blanchiment de l'argent et tenter d'intervenir dans tous ces secteurs. Il y a 10 ou 15 ans, n'importe qui pouvait déposer de l'argent dans un compte et il ne se passait rien. Ce n'est plus vrai aujourd'hui. On ne peut plus aller à la banque et déposer tout ce qu'on veut aussi facilement. Je constate aussi que je reçois de nombreux appels impromptus de gens qui ne sont même pas des entités déclarantes et qui me disent s'être retrouvés dans une situation où quelqu'un leur a proposé une affaire qui avait l'air tellement tentante et tellement lucrative qu'ils se sont demandé si ce n'était pas du blanchiment d'argent.

I think that is something new that would not have happened 10 years ago. People are beginning to question things in a way that they were not questioning before. Based on that experience and feedback from people, there has been an improvement in awareness overall.

Senator Hervieux-Payette: Did your firm or did you submit a paper during the consultation in 2011 or did you act as an adviser to certain entities? Did you or KPMG work with the Department of Finance?

Ms. Johnson: I am sorry. Did I work with whom?

Senator Hervieux-Payette: Did you work with the Department of Finance to help with the review of the bill. Did your firm or did you participate in the review?

Ms. Johnson: No. I have not been involved at all. KPMG proposed on the 10-year review of the AML regime, but we were not engaged to do the work. Now, we are just doing it on a volunteer basis. This is my first exposure to any of this process other than my own experience as a consultant to reporting entities.

Senator Hervieux-Payette: My last question is the following: We have the report of what has been spent. We have nine entities that are part of the regime. The RCMP, in 2009 and 2010, had \$5.6 million and in 2010 and 2011, \$3.8 million. You were talking about the lack of resources to proceed with all these inquiries. Do you feel it is the competence or the quantity of people or both that should be improved at the RCMP level?

Ms. Johnson: I think it is just the funding for the integrated proceeds of crime. If they do not have sufficient funding to add staff to be able to open up those cases and see what else is there, then why even start looking at a case that you will not be able to properly look into? I can see why the RCMP may say, "You know what? We are not going to have sufficient resources. Why do we not just concentrate on the cases that we know well, where we have good information and expand?" If you have to use your resources, I would personally say, "If Canada really wants to make use of the information that has been achieved, it would make sense to add additional funding so that those additional 20 per cent of cases that now I am not sure what happens. It is only really by reading this 10-year review that I noticed what else could be done. I think it makes sense to fund to be able to look into these.

Senator Oliver: Thank you for agreeing to appear before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce today on this important legislation. We are lucky to have you, based on your experience of twenty years as a forensic accountant with expertise in fraud. You also said that a number of the clients you have given advice to when you have assisted reporting entities have been casinos, security dealers and real estate developers, where there are large amounts of money and cash involved, where there could easily be deemed to be some kind of money laundering.

Je pense que c'est nouveau et que ce ne serait pas arrivé il y a 10 ans. On commence à se poser des questions comme jamais auparavant. D'après cette expérience et d'après la réaction des gens, je peux dire que la sensibilisation est meilleure en général.

Le sénateur Hervieux-Payette : Est-ce que votre entreprise ou vous-même avez présenté un document durant les consultations en 2011 ou avez-vous conseillé certaines entités? Est-ce que KPMG ou vous-même avez travaillé avec le ministère des Finances?

Mme Johnson : Je suis désolée. Ai-je travaillé avec qui?

Le sénateur Hervieux-Payette : Avez-vous travaillé avec le ministère des Finances pour examiner le projet de loi? Est-ce que votre entreprise ou vous-même avez participé à l'examen?

Mme Johnson : Non. Pas du tout. KPMG a fait une proposition concernant l'examen décennal du régime de lutte contre le blanchiment d'argent, mais nos services n'ont pas été retenus. Nous participons bénévolement. C'est la première fois que je participe au processus autrement qu'à titre de consultante auprès des entités déclarantes.

Le sénateur Hervieux-Payette : Ma dernière question est la suivante : Nous avons le rapport sur ce qui a été dépensé. Neuf entités participent au régime. En 2009-2010, la GRC a dépensé 5,6 millions de dollars; elle a dépensé 3,8 millions de dollars en 2010-2011. Vous avez évoqué le manque de ressources pour traiter tous ces renseignements. Pensez-vous qu'il faut accroître les compétences ou le nombre des employés de la GRC, ou les deux?

Mme Johnson : Je pense qu'il faut seulement accroître le financement des unités mixtes des produits de la criminalité. Si elles n'ont pas les moyens d'ajouter du personnel pour pouvoir ouvrir ces cas et les fouiller, alors pourquoi se donner la peine de commencer à examiner un cas qui ne sera pas analysé à fond? Je peux bien comprendre pourquoi la GRC affirmera qu'elle n'a pas les ressources suffisantes et qu'elle se concentrera simplement sur les cas qu'elle connaît bien, où il y a déjà de bons renseignements qu'elle peut étoffer. S'il faut utiliser vos ressources, je dirais personnellement que si le Canada veut vraiment utiliser l'information qui a été collectée, il serait logique d'ajouter du financement pour que soient traités ces 20 p. 100 de cas qui ne semblent aller nulle part, à mon avis. Ce n'est qu'en lisant les documents de l'examen décennal que j'ai remarqué tout ce qui pourrait être fait. Il me semble logique d'accroître le financement pour pouvoir examiner ces cas.

Le sénateur Oliver : Je vous remercie d'avoir accepté de témoigner aujourd'hui devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur cet important projet de loi. Nous avons de la chance de vous avoir, vous qui possédez 20 ans d'expérience comme juricomptable, spécialisée dans la fraude. Vous avez déclaré que certains des clients à qui vous avez donné des conseils lorsque vous avez aidé des entités déclarantes étaient des casinos, des courtiers en valeurs mobilières et des promoteurs immobiliers, où de fortes sommes sont en cause et qu'on peut parfois penser facilement qu'il s'agit de blanchiment d'argent.

I am interested to know from you, at the beginning of this process, what you think of the criteria that are used now to determine whether a certain particular transaction is suspicious. What kind of advice are you giving to these reporting agencies about how they should handle the way in which they do their business, in view of the definition of “suspicious transactions?” Could you start with that, and then I want to ask you a couple of other questions.

Ms. Johnson: Thank you for the question. I find it very interesting. Reporting entities struggle with what the threshold is to find something suspicious. There is a fear generally from reporting entities of under-reporting. They may have information on a client who has a whole lot of different transactions, but just do not know what to make of it. Could this be money laundering? You do not know. These reporting entities lack the vision that FINTRAC may have. When they have case disclosures, they can see a big web of what is going on, but when one small entity looks at one small transaction, it is difficult to say whether it is suspicious. I find it is always a struggle. It tends to lead to a lot of over reporting for fear that you may be not reporting something that you should. I am not sure how the definition could be improved. I have reviewed the definition, and it says “if it gives you some uneasiness.” That is an interesting definition. I am not sure what else you can have with it. Sometimes if you are not able to answer why something is happening, maybe you should report it. Could there be too much false reporting to FINTRAC that may be choking the resources? This is not something like an AFT, which is an automated thing. This is something that someone at FINTRAC would have to review. If you have a lot of junk going in, it could choke their system. It is a matter of education and, from FINTRAC’s and OSFI’s point of view, a matter of expecting reporting entities to have appropriate training in place for the individuals who are looking at transactions. Those people need to understand or have the context as to what would be suspicious. It is a case of getting that guidance.

Senator Oliver: In your decade of experience with this definition of “suspicious transaction,” have you developed any generic advice that you can give to your reporting agencies? Have you developed anything like “Here are some rule-of-thumb principles I would strongly recommend that you keep in mind when dealing with these various transactions.”

Ms. Johnson: No, I have not. I guess I can always think through it. It really boils down to my understanding. Sometimes I actually go through case by case when there is a specific situation, and we talk about it. Then I give my views as to what I think. There has to be an onus on the individuals in AML programs to understand money laundering. Some reporting entities look at money laundering and terrorist financing too much as a regulatory requirement. You need to have people there who truly understand schemes. That is why I think I was a good fit when I went from investigation of fraud and schemes to getting

J’aimerais d’abord que vous me disiez ce que vous pensez des critères utilisés actuellement pour déterminer si une opération en particulier est douteuse. Quels types de conseils donnez-vous aux entités déclarantes concernant leur mode de fonctionnement, compte tenu de la définition des « opérations douteuses »? Vous pouvez commencer par cette question et je vous en poserai quelques autres ensuite.

Mme Johnson : Merci de la question. Je la trouve très intéressante. Les entités déclarantes ont du mal à déterminer à partir de quel moment une opération est douteuse. Elles craignent généralement de ne pas tout déclarer. Elles ont peut-être de l’information sur un client qui effectue une foule de transactions différentes, mais elles ne savent pas quoi en penser. Pourrait-il s’agir de blanchiment d’argent? Elles ne le savent pas. Ces entités déclarantes n’ont pas la vision que peut avoir le CANAFE. Quand il y a des communications de cas, elles peuvent voir un grand réseau déployé, mais lorsqu’une petite entité regarde une petite opération, elle a du mal à dire si elle est douteuse. C’est toujours un casse-tête, qui a tendance à pousser les entités à déclarer plutôt trop d’opérations que pas assez, par crainte de ne pas déclarer quelque chose qu’elles devraient déclarer. Je ne sais pas trop comment on pourrait améliorer la définition. Je l’ai examinée. On parle d’une opération qui « provoque en vous un malaise ». Voilà une définition intéressante. Je ne sais pas trop ce qu’on pourrait ajouter. Parfois, quand on ne peut pas expliquer pourquoi quelque chose se passe, on devrait peut-être le signaler. Pourrait-il y avoir trop de déclarations erronées, au point que les ressources du CANAFE seraient débordées? Ce n’est pas comme le financement des activités terroristes, qui est automatisé. C’est un renseignement que quelqu’un devrait examiner au CANAFE. S’il y avait beaucoup de « déchets », cela pourrait étrangler le système. C’est une question d’éducation, et le CANAFE et le BSIF s’attendent à ce que les entités déclarantes aient bien formé les personnes qui examinent les opérations. Ces personnes doivent comprendre ce qui est douteux ou voir le contexte qui permet de déterminer que c’est douteux. Il faut des lignes directrices à ce sujet.

Le sénateur Oliver : Pendant la décennie où vous avez fonctionné avec cette définition d’une « opération douteuse », en êtes-vous venue à des conseils génériques que vous pouvez donner aux entités déclarantes? Avez-vous élaboré des règles générales que vous recommandez fortement d’appliquer à l’égard de diverses opérations?

Mme Johnson : Non, je ne l’ai pas fait. Je suppose que je peux toujours y réfléchir. Il s’agit essentiellement de ma compréhension des choses. Parfois, j’examine chaque cas lorsqu’il y a une situation particulière, et nous en parlons. Puis, je donne mon opinion. Il incombe à ceux qui exécutent les programmes de lutte contre le blanchiment d’argent de comprendre ce qu’est le blanchiment d’argent. Quelques entités déclarantes considèrent que la lutte contre le blanchiment d’argent et le financement des activités terroristes est avant tout une exigence réglementaire. Il faut vraiment comprendre les stratagèmes. C’est pour cette raison

into this area. I understand schemes rationale, and you need to have people like that. I am used as a sounding board by many reporting entities when they have issues with these questions.

Senator Oliver: In your remarks today, you alluded to something that a number of other witnesses have alluded to. With the new rules that will go into place, all kinds of new additional costs will be imposed upon the reporting entities. Do you have some advice for this committee on things we might want to recommend to the government about ways that we can get the necessary information to protect Canadians while reducing, lowering and or perhaps alleviating some of these huge additional costs that will be imposed upon the reporting entities.

Ms. Johnson: Yes, I have a number of comments.

The main one that really concerned me dealt with the first consultation paper and proposal 3.2: *Extend Ongoing Monitoring to all Risk Levels of Customers and Activities to which the PCMLTFA Applies*; and proposal 3.3: *Conduct Ongoing Monitoring in respect of Business Relationships*. I had a lot of concerns because the best practice really is based on a risk-based approach. In a risk-based approach, you are assessing your risks. You are looking at where your inherent risks are. You then look at where your controls are that may reduce your inherent risk to a manageable level. Then you put your enhanced due diligence in those risks that are the most significant for your industry, for your business. The fact that you are extending or proposing to extend this ongoing monitoring to all risk levels will be really counter to a risk-based approach.

If you think about these compliance resources, it is not an endless pocket of funding by any of these reporting entities. You need to put your resources into where your risks are. Some of these entities may have 5 to 10 per cent of their clients being high risk, and all those resources are focused on those high-risk clients. Now you will go to 100 per cent. The implications are very significant.

I think much of this comes from the Financial Action Task Force's comments. I am not sure it is FINTRAC I should be alluding to, but generally the Department of Finance may want to accommodate these comments from the Financial Action Task Force. The question that I have is: How does this compare to best practices in other countries? If you look at the U.K. or the U.S., the basis on best practice is a risk-based approach. You always need to keep in mind that you should not lose track of the risk-based approach.

If you consider FINTRAC, I found interesting that, in the 10-year review, they had done compliance reviews for 0.3 per cent of all the entities that are subjected to the regime. That is based on a high-risk approach where the high-risk entities are the ones that are being monitored first. FINTRAC is taking a risk-based

que je pense avoir fait un bon choix quand je suis passée des enquêtes sur la fraude et les stratagèmes financiers à mon domaine d'activité actuel. Je comprends la logique des stratagèmes et il faut des gens comme moi. De nombreuses entités déclarantes me demandent mon avis lorsque ces questions leur posent problème.

Le sénateur Oliver : Dans votre déclaration, vous avez évoqué un aspect qui a aussi été évoqué par d'autres témoins. Les nouvelles règles qui seront mises en place imposeront toutes sortes de nouveaux coûts supplémentaires aux entités déclarantes. Avez-vous des conseils à donner au comité sur des mesures que nous pourrions recommander au gouvernement pour obtenir l'information nécessaire afin de protéger les Canadiens tout en réduisant et peut-être en éliminant certains de ces énormes coûts supplémentaires qui seront imposés aux entités déclarantes?

Mme Johnson : Oui, j'ai quelques observations.

La principale qui m'importe vraiment est reliée au premier document de consultation et à la proposition 3.2 : Étendre l'obligation d'exercer un contrôle continu à tous les clients et toutes les activités auxquels s'applique la LRPCFAT; et à la proposition 3.3 : *Exercer un contrôle continu à l'égard de la relation d'affaires*. J'étais très préoccupée, parce que la pratique exemplaire repose sur une approche fondée sur les risques. Dans une telle approche, on évalue ses risques. On détermine quels sont les risques inhérents. Puis, on examine les contrôles qui peuvent réduire les risques inhérents pour les ramener à un niveau acceptable. On applique ensuite les résultats de ces mesures de vigilance aux risques les plus importants dans son industrie, dans son secteur d'activité. Étendre ou proposer d'étendre l'obligation d'exercer un contrôle continu à tous les niveaux de risque irait à l'encontre d'une approche fondée sur les risques.

Les ressources des entités déclarantes qui peuvent être affectées à la conformité ne sont pas infinies. Il faut placer les ressources là où sont les risques. Certaines de ces entités ont peut-être de 5 à 10 p. 100 de leurs clients qui présentent un risque élevé, et toutes leurs ressources sont concentrées sur ces clients à haut risque. Vous leur demanderez maintenant de surveiller tous leurs clients. Les conséquences sont très importantes.

Cette proposition découle probablement en grande partie des observations du Groupe d'action financière. Je ne sais pas trop si je devrais parler du CANAFE, mais en règle générale, le ministère des Finances pourrait vouloir tenir compte de ces observations du Groupe d'action financière. La question que je me pose est la suivante : Comment cela se compare-t-il aux pratiques exemplaires dans d'autres pays? Au Royaume-Uni ou aux États-Unis, la pratique exemplaire est une approche fondée sur les risques. Il faut toujours se rappeler qu'on ne devrait pas s'éloigner de l'approche fondée sur les risques.

Dans le cas du CANAFE, je trouve intéressant que, d'après l'examen décennal, il a effectué des examens de conformité pour 0,3 p. 100 de toutes les entités assujetties au régime. Cela se fonde sur une approche axée sur le risque élevé, autrement dit, les entités à haut risque sont contrôlées en premier. Le CANAFE applique

approach, and I think reporting entities should also have a risk-based approach to try to manage what is required, because I think a lot is required.

I also have a number of other issues that I would like to bring up. One of them deals with proposal —

Senator Oliver: 6.1 to 6.4?

Ms. Johnson: It is proposal 3.1 from the first consultation paper. This one deals with beneficial ownership. The requirements right now state that the reporting entity has to take reasonable measures to obtain beneficial information. The proposed regulation says no, now it is no longer take reasonable measures to obtain beneficial information as unique to determine beneficial information; and then, on a second step, you need to verify, under reasonable measures, the beneficial ownership. Now it is a two-step layer.

I think there are a lot of issues with this proposed requirement. Beneficial ownership of entities is not a straightforward exercise. It would require a lot more resources to try to figure out who may be behind an entity. One of the issues I have is that the original regulation says you take reasonable measures to obtain beneficial information, so you ask your client who beneficially owns the company, and then you get that information from the entity. Your reasonable effort is to ask the entity.

I think there needs to be some clarity as to what it means to now determine beneficial ownership, because what if you go to your clients and they say, “No, no one here owns more than 25 per cent of my company”? The issue is then with trying to verify that information, depending on the type of entity. Whether it is a corporation or whether it is a partnership or whether it is an offshore company or in the U.S., each one will have its own set of challenges. If you ask a company from the U.S. about beneficial ownership, there are no public records that show you beneficial ownership for a private company, so you do not have a way to verify the information that you are given. It requires a lot of work. If you are going to the States, each state has its own regulations as to what they will give you. Beneficial information for a company in Delaware is a long process. It becomes very costly for entities to actually go through this whole verification of beneficial ownership. I think a lot of care should be taken when it comes to beneficial ownership.

I do have other points, but I am open to questions.

The Chair: I understand we have a supplementary from Senator Eaton on Senator Oliver’s question.

une approche fondée sur les risques et je pense que les entités déclarantes devraient elles aussi avoir une approche fondée sur les risques pour tenter de gérer ce qu’on leur demande, parce qu’on leur demande beaucoup, à mon avis.

J’ai aussi quelques autres préoccupations que j’aimerais soulever. L’une d’elles porte sur la proposition...

Le sénateur Oliver : 6.1 à 6.4?

Mme Johnson : Il s’agit de la proposition 3.1 dans le premier document de consultation. C’est celle qui porte sur la propriété effective. Selon les exigences actuelles, l’entité déclarante doit prendre des mesures raisonnables pour obtenir des renseignements sur la propriété effective. Selon le règlement proposé, il ne suffirait plus de prendre de mesures raisonnables pour obtenir des renseignements sur la propriété effective, il faut obtenir ces renseignements; puis, dans une deuxième étape, indiquer les mesures raisonnables qui ont été prises pour vérifier les renseignements sur la propriété effective. Il y aura donc deux étapes.

Cette exigence proposée pose de nombreux problèmes. Déterminer la propriété effective d’une entité n’est pas simple. Il faudrait beaucoup plus de ressources pour tenter de savoir qui peut se cacher derrière une entité. L’un des problèmes est que le règlement d’origine prévoit qu’il faut prendre des mesures raisonnables pour obtenir les renseignements sur la propriété effective, alors on demande au client qui est le propriétaire effectif de l’entreprise et on obtient les renseignements de l’entité. La mesure raisonnable consiste à interroger l’entité.

Je pense qu’il faut une certaine clarté pour qu’on sache ce qu’on entend maintenant par « déterminer la propriété effective », parce que, que se passera-t-il si l’on interroge les clients et qu’ils répondent que personne ne possède plus de 25 p. 100 de l’entreprise? Le problème, c’est qu’il faut ensuite vérifier ces renseignements et que les critères varient selon le type d’entité. S’il s’agit d’une société par actions, d’une société en nom collectif, d’une société étrangère ou américaine, chacune d’elles posera des problèmes particuliers. Si vous interrogez une entreprise américaine sur sa propriété effective, il n’y aura aucun dossier public montrant la propriété effective d’une société privée, alors il sera impossible de vérifier les renseignements qui seront fournis. Cela représente beaucoup de travail. Aux États-Unis, chaque État a ses propres règlements concernant les renseignements qui sont communiqués. Obtenir des renseignements sur la propriété effective d’une entreprise du Delaware est un long processus. Toute cette vérification de la propriété effective coûtera très cher aux entités. Il faudrait faire très attention avant d’imposer des exigences concernant la propriété effective.

J’ai d’autres observations, mais je peux répondre à vos questions.

Le président : Nous avons une question supplémentaire du sénateur Eaton reliée à la question du sénateur Oliver.

Senator Eaton: On criteria, what stunned me when I was reading about this was that the criterion for reporting is \$10,000. I can understand why FINTRAC might be bogged down. Is that a realistic figure, and why was \$10,000 arrived at for reporting? If you think of terms of real estate, casinos —

Ms. Johnson: Talking about large cash?

Senator Eaton: They say here sending or receiving international, transfer of funds that total \$10,000 or more. Well, \$10,000 in a casino or real estate is not a large sum of money by today's standards. Why would that raise a flag? Do people use aliases?

Ms. Johnson: I am not sure who came up with the \$10,000, but the reality is that money launderers see \$10,000 as their requirement, and they just go and deposit something underneath, so you will always have someone who is trying to launder money trying to go below the threshold of the money that is required. If it is \$5,000, they are sure to go under \$4,000. I think it is trying to manage what the trends are. There is some proposed legislation to lower that \$10,000, and I think that is maybe a wise thing to do.

My guess is that lowering that threshold may not necessarily create additional problems because it is really an automated process. You just lower your threshold. I am not sure what the technological problems may be, but right now I am not sure there are necessarily a whole lot of issues. If it gives additional information to FINTRAC, it may be a useful thing to have.

Senator Ringuette: Thank you for your expertise. You have highlighted, just like our Canadian Privacy Commissioner, the fact that there is no cost-benefit analysis of the expense for the taxpayers and the expense to the different reporting entities. You indicated that you know of one financial institution that had to invest \$100 million in a program in order to comply. What is suggested with regard to modification is, with regard to the threshold from \$10,000 to \$1 or \$0 — I think it is \$1 — and we were told that they are looking at gift cards as one of the products. You can go to any store now, even the dollar store, Dollarama, and they sell gift cards. That means that all these retail entities will now have to become reporting entities, and at what cost to them and even at what cost to the consumers? All these costs are passed on to the consumers. I would like to have your comments, based on your expertise, about what you have seen with regard to the cost implication. Is this working? Also, we found out only last week that, in 10 years, there was one prosecution in B.C., resulting in a six-month imprisonment sentence. Do we have the right system? I am seriously questioning that in regard to the goals that Canadians want.

Le sénateur Eaton : En ce qui concerne les critères, ce qui m'a surpris dans mes lectures, c'est que le critère pour faire une déclaration est un montant de 10 000 \$. Je peux comprendre que le CANAFE croule sous la tâche. Est-ce un montant réaliste, et pourquoi a-t-on choisi ce montant de 10 000 \$? Quand on pense à l'immobilier, aux casinos...

Mme Johnson : Les gros montants en espèces?

Le sénateur Eaton : Ils disent qu'ils envoient ou reçoivent des déclarations sur les virements de fonds internationaux de 10 000 \$ ou plus. De nos jours, 10 000 \$ dans un casino ou dans l'immobilier, ce n'est pas une grosse somme. Pourquoi cela mettrait-il la puce à l'oreille? Est-ce qu'on utilise des noms d'emprunt?

Mme Johnson : Je ne sais pas trop qui a décidé que ce serait 10 000 \$, mais la réalité est que les blanchisseurs d'argent considèrent 10 000 \$ comme leur seuil, alors ils déposent juste un peu moins. Il y aura toujours quelqu'un qui essaiera de blanchir de l'argent en déposant moins que le seuil établi. Si le seuil est de 5 000 \$, ils en déposeront moins de 4 000 \$. Je pense qu'on essaie de suivre les tendances. Il y a des propositions législatives pour abaisser ce seuil de 10 000 \$, et je pense que ce pourrait être une sage mesure.

J'ai l'impression qu'abaisser le seuil ne créerait pas nécessairement des problèmes supplémentaires parce que le processus est automatisé. On abaisse simplement le seuil. Je ne connais pas trop les problèmes technologiques éventuels, mais actuellement, je ne crois pas que cela pose problème. Si cela permettait de donner des renseignements supplémentaires au CANAFE, ce serait peut-être utile.

Le sénateur Ringuette : Merci de nous faire profiter de votre expertise. Comme notre commissaire canadienne à la protection de la vie privée, vous avez fait ressortir qu'il n'y a pas d'analyse avantages-coûts des dépenses pour les contribuables et des dépenses pour les différentes entités déclarantes. Vous avez indiqué que vous connaissez une institution financière qui a dû investir 100 millions de dollars dans un programme de conformité. La modification proposée concernant le seuil serait de passer de 10 000 \$ à 1 \$, voire 0 \$ — je pense que c'est 1 \$ — et on nous a déclaré que les cartes-cadeaux pourraient faire partie des produits visés. On peut aller dans n'importe quel magasin maintenant, même un magasin à un dollar, un Dollarama, et trouver des cartes-cadeaux. Cela signifie que ces commerces de détail deviendront désormais des entités déclarantes. À quel coût pour eux-mêmes et à quel coût pour les consommateurs? Tous ces coûts sont répercutés sur les consommateurs. J'aimerais avoir votre opinion, fondée sur votre expérience, concernant les conséquences sur les coûts que vous avez pu constater. Est-ce que cela fonctionne? Nous avons appris la semaine dernière qu'en 10 ans, il y a eu une poursuite en Colombie-Britannique, qui a entraîné une peine d'emprisonnement de six mois. Avons-nous le bon système? Je me pose sérieusement la question, compte tenu des objectifs que les Canadiens veulent atteindre.

Ms. Johnson: The way I look at it is can we not have an anti-money laundering and anti-terrorism system?

The reality is that we need to have one. We cannot ignore the issues. I am not sure we want to become a country like Mexico, where organized crime really rules. I do not think it is an option and there is a cost to it no doubt. When it comes to prepaid cards, I do recognize that this is an emerging trend and I do recognize that it is a very real risk. All of a sudden, you have a system by which you can put money onto a card, granted all those different entities put limits on how much money you can put onto a card, but it is for their control. What if there is no control and you can put \$1 million on a card? I am not knowledgeable about the amount you can put on a card. It means that you can get outside of the financial system to conduct transactions. Look at the worst case scenario of a drug lord handing over a \$1-million card to someone or 100 prepaid cards. Suddenly, you have things going outside of the system.

It is a wise thing to consider the prepaid cards. There needs to be an assessment of what type of prepaid card you need to include — maybe gift cards, which are very controlled. You may have a system where gift cards have up to a limit and you may decide those are not the ones that need to be subject to the act. You probably need to go through a process by which you learn. If you have a prepaid card that can only be used in the Bay, the risks that go with that in a closed loop system may be a lot less than the ones in an open loop.

One of the things I am aware of is digital cash. Digital cash is something where you can just suddenly, throughout the Internet in store value, move funds completely outside of the financial system. I think the risks are significant and money launderers are going to be using anything outside the normal system if it puts them outside scrutiny. It is a wise thing to consider the prepaid issues. That is not something to exclude because money launderers will go to the weakest link. The Financial Action Task Force recognizes that even in the U.S. prepaid cards are going through the motions to be included in the AML regime there. I think it is necessary.

Senator Ringuette: In relation to digital cash, are you saying that all the IT servers in Canada would become reporting entities? If you want to look at digital cash, then you have to include the knowledge provider of that, and the knowledge provider would be the IT server.

Ms. Johnson: There needs to be a process of trying to define who the different parties are. It may be the early stage of trying to determine who really at a point in time is to be able to identify transactions — who is in the best position to see suspicious activity going through or who is in a position to be able to report? I am not at the point where I can tell you specifically what party should be subjected to it, but it probably makes sense to look into it.

Mme Johnson : Je me demande si nous pouvons nous permettre de ne pas avoir de système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

La réalité, c'est que nous en avons besoin. Nous ne pouvons pas ignorer les problèmes. Je ne suis pas certaine que nous voulons devenir un pays comme le Mexique, où le crime organisé règne en maître. Je ne pense pas que c'est un choix, et il y a un coût, cela ne fait aucun doute. En ce qui concerne les cartes prépayées, je reconnais que c'est une tendance émergente et je reconnais aussi que c'est un risque très réel. Tout à coup, un système permet de mettre de l'argent sur une carte. Bien sûr, les différentes entités limitent les montants qui peuvent être déposés dans une carte, mais c'est pour pouvoir exercer un contrôle. Qu'arriverait-il si ce contrôle n'existait pas et qu'on pouvait déposer 1 million de dollars dans une carte? Je ne sais pas combien on peut mettre sur une carte. Cela signifie qu'on peut sortir du système financier pour effectuer des opérations. Imaginons le pire scénario où un baron de la drogue remettrait une carte de 1 million de dollars à quelqu'un ou 100 cartes prépayées. Soudainement, de l'argent sort du système.

Il est sage d'envisager d'inclure les cartes prépayées. Il faut une évaluation du type de carte prépayée à inclure — peut-être les cartes-cadeaux, qui sont très contrôlées. Il pourrait y avoir un système où les cartes-cadeaux ne dépassant pas un certain plafond ne seraient pas visées par la loi. Il y aurait probablement un processus d'apprentissage. S'il s'agit d'une carte prépayée qui ne peut être utilisée qu'à La Baie, par exemple, les risques dans ce système fermé sont probablement bien moins grands que dans un système ouvert.

Je suis au courant de l'argent numérique. Grâce à l'argent numérique, on peut tout à coup sortir des fonds complètement hors du système financier en les faisant circuler sur Internet. Les risques sont importants et les blanchisseurs d'argent utiliseront tout ce qui est hors du système normal si cela leur permet d'éviter des contrôles. Il est sage de se pencher sur les cartes prépayées. Il ne faut pas les exclure parce que les blanchisseurs d'argent exploitent toujours le maillon le plus faible. Le Groupe d'action financière reconnaît que, même aux États-Unis, les cartes prépayées seront assujetties au régime de lutte contre le blanchiment d'argent. Je pense que c'est nécessaire.

Le sénateur Ringuette : En ce qui concerne l'argent numérique, êtes-vous en train de dire que tous les serveurs de TI au Canada deviendraient des entités déclarantes? Si nous voulons inclure l'argent numérique, alors il faut inclure le fournisseur de services et, dans ce cas, ce serait le serveur de TI.

Mme Johnson : Il faut un processus pour tenter de définir qui sont les différentes parties. Ce pourrait être la première étape pour tenter de déterminer qui sera capable de détecter les opérations à un moment donné, qui est le mieux placé pour voir une activité douteuse et qui est en mesure de la signaler? Je ne suis pas arrivée au point de pouvoir vous dire précisément quelle partie devrait être visée, mais il est probablement sage d'y réfléchir.

Senator Ringuette: I am not a lawyer, but we were told that FINTRAC is in a court process regarding the issue of lawyer-client privilege. I do not know how it will end up. In your audits, have you noticed any indication that the entity identified is laundering money by using law firms as shields?

Ms. Johnson: I have not personally seen a case of that nature. I simply know what the Financial Action Task Force says about mostly willing lawyers who may be working with organized crime to set up trusts. My speculation is that a law-abiding lawyer will not go out of their way to launder for organized crime. It will likely be a lawyer that is heavily connected to organized crime who will be setting up the trust. That lawyer is not likely to be reporting that activity. That is my reaction to it; and I am not sure that I can add more.

Senator Hervieux-Payette: We had a case of lawyers in Quebec who were associated with the crime world. They were charged, found guilty, lost their right to practice and went to jail. The lawyer-client privilege did not work very well with the court because they were condemned. You cannot commit a criminal act and think you can get away with cases like that.

Senator Massicotte: I would like to follow up on some of the same comments. I see it like a race where you have a criminal trying to beat the system; and we hope FINTRAC makes a contribution. I can buy that FINTRAC is a strong deterrent to the laundering of money. No one knows for sure but some experts would say that annually criminal activity in Canada is somewhere between \$20 billion and \$40 billion — a couple of percentage points of GDP. Yet, we are being told by the RCMP that with the efforts of FINTRAC we basically recoup \$20 million a year for the last five years from criminal possession of property. I do not know but we seem to be losing. It is a small number compared to the level of criminal activity. Criminals are not stupid. They say, “If I deposit \$10,000 somewhere, I may get caught.” Senator Smith will tell you that there is still a lot of cash drug money floating around Montreal with all kinds of possessions. I always wondered how he knew about it.

There is a lot of cash going around. Where is it going? What is happening? Obviously, additional measures have to be taken because they have outflanked us. They have responded to the system and are not using it. It is significant what we are catching — it is a good deterrent. What is happening? Where is it going? What do we do next?

Ms. Johnson: I am not sure if you have seen the YouTube video where massive mountains of bills were found in an apartment. Criminals have a need to launder this money, which is why we are after money laundering. If you have organized crime laundering and creating let us say \$1 billion, it is not like you can buy a huge mansion with \$5 bills. There is a need to

Le sénateur Ringuette : Je ne suis pas avocate, mais on nous a dit que le CANAFE est devant les tribunaux dans une affaire de secret professionnel. Je ne sais pas comment cela tournera. Dans vos vérifications, avez-vous vu des indications qu’une entité blanchit de l’argent en se cachant derrière des cabinets d’avocats?

Mme Johnson : Je n’ai pas vu personnellement de cas de cette nature. Je suis simplement au courant de ce que raconte le Groupe d’action financière à propos d’avocats qui pourraient être de mèche avec le crime organisé pour établir des fiducies. Je suppose qu’un avocat honnête ne fera pas exprès de blanchir de l’argent pour le crime organisé. C’est probablement un avocat déjà très lié avec le crime organisé qui établira la fiducie. Cet avocat ne déclarera probablement pas cette activité. C’est mon opinion et je ne peux pas ajouter grand-chose d’autre.

Le sénateur Hervieux-Payette : Nous avons vu des avocats du Québec accusés d’être de mèche avec des criminels. Ils ont été accusés, ont été déclarés coupables, ont perdu le droit d’exercer leur profession et ont été emprisonnés. Le secret professionnel ne leur a pas été très utile en cour, parce qu’ils ont été condamnés. On ne peut pas commettre un acte criminel et penser qu’on pourra s’en sortir, dans des cas semblables.

Le sénateur Massicotte : J’aimerais poursuivre dans cette veine. On dirait que c’est une course où le criminel essaie de déjouer le système; et nous espérons que le CANAFE apporte une contribution. Je peux accepter que le CANAFE a un solide effet dissuasif sur le blanchiment d’argent. Personne ne peut l’affirmer avec certitude, mais quelques experts soutiennent que l’activité criminelle au Canada représente de 20 à 40 milliards de dollars par année, ou quelques points de pourcentage du PIB. Pourtant, la GRC affirme que, grâce aux efforts du CANAFE, nous avons recouvré environ 20 millions de dollars par année au cours des cinq dernières années, en saisissant des biens appartenant à des criminels. Il me semble que nous perdons au change. C’est un petit montant comparativement à l’ampleur de l’activité criminelle. Les criminels ne sont pas stupides. Ils savent bien que s’ils déposent 10 000 \$ quelque part, ils risquent d’être attrapés. Le sénateur Smith vous dira qu’il y a encore beaucoup de liquidités découlant du trafic de la drogue en circulation à Montréal et toutes sortes de biens. Je me suis toujours demandé comment il fait pour le savoir.

Il y a beaucoup d’argent liquide en circulation. Où va-t-il? Qu’est-ce qui arrive? De toute évidence, il faut prendre d’autres mesures parce qu’ils ont une longueur d’avance sur nous. Ils ont réagi au système et ils ne s’en servent pas. Cela montre que l’effet de dissuasion fonctionne. Qu’est-ce qui arrive? Où allons-nous? Quelle est la prochaine étape?

Mme Johnson : Je ne sais pas si vous avez vu la vidéo sur YouTube qui montre des montagnes de billets trouvés dans un appartement. Les criminels doivent blanchir cet argent, et c’est pour cela que nous luttons contre le blanchiment d’argent. Si le crime organisé blanchit 1 milliard de dollars, par exemple, il ne peut pas payer un palace avec des billets de 5 \$. Il faut bien faire

eventually channel it through the financial system. The money launderer wants to be able to enjoy the profits of their labour and integrate it into the normal legal system so it appears to be legal.

The point I am making is that we are trying to deal with the money laundering issue. We are not trying to deal with necessarily organized crime, per se. We know they have proceeds of crime and maybe some of it will never be laundered, per se. They might just spend it someplace else.

The regime is trying to say that we recognize this as an opportunity to find those threads whenever a criminal is trying to get it into the system and integrate it so they look like regular people and it looks like money earned respectfully. You need to have those threads and the opportunity to catch. The reality is they will try to use the financial systems. The fact that there is disclosure and the fact that the RCMP is able to find intelligence shows that it is something that actually works. Maybe you just do not have enough manpower. If you put double the people, you will be able to find double the amount of intelligence and information. It is just really a matter of how much money you want to throw at this. If you just put 30 people from FINTRAC, you will only get this many results. If you put more people, then you will be able to catch more. It is really a matter of what Canada wants, and you will just get the payback in terms of how much money you invest in it. There is no doubt that the amount of people is probably small for managing the actual issues that we have with money laundering. I think it is just something that will probably not be able to deal with the massive problems that we have. I just do not think it is an option to not have a regime. It is how much more money.

Senator Massicotte: Look at the report put out by FINTRAC two or three weeks ago relative to the results of their work. I think it is an important deterrent. I am not saying we should scrap it. They have obviously responded with another solution. They are laundering that money. They are buying those homes and businesses. It is significant cash, much more than the results of FINTRAC. It is an immense multiple of what we are finding. They have obviously developed another system. Is it with external banks from countries that are more corrupt? We have to respond to it. They have obviously outsmarted us. What is the next step? What do we do? Your response seems to just be saying put more money and more people to it and we will find more. That is not what FINTRAC is saying. Look at the results from the study. The most important consequence of FINTRAC, they said, is fraud. What kind of fraud? It is investment fraud. It is not drug money, but investment fraud. That was not even outlined when they gave us a reason for FINTRAC. It was supposed to be terrorism and money laundering. It just happened to be true about the information and paper flow. Where is the solution? Where is the money going? What do we do next?

entrer un jour cet argent dans le système financier. Le blanchisseur d'argent veut pouvoir profiter des fruits de son travail et faire entrer cet argent dans le système légal pour que tout semble légal.

Ce que j'essaie d'expliquer c'est que nous essayons de résoudre le problème du blanchiment de l'argent. Nous n'essayons pas nécessairement de résoudre le problème du crime organisé proprement dit. Nous savons qu'il y a des produits de la criminalité et qu'une partie de cet argent ne sera peut-être jamais blanchi. Les criminels le dépenseront peut-être ailleurs.

Le régime essaie de dire que nous reconnaissons qu'il s'agit d'un moyen de trouver le fil chaque fois qu'un criminel essaie d'entrer dans le système et de faire croire qu'il est une personne normale et que son argent a été gagné honnêtement. Il faut ces fils et la possibilité d'attraper les criminels. La réalité, c'est qu'ils essaient d'utiliser les systèmes financiers. Le fait qu'il y a des déclarations et que la GRC peut obtenir de l'information montre que quelque chose fonctionne. Peut-être qu'on manque d'effectifs. Avec des effectifs doublés, on pourra obtenir le double de renseignements. Il faut simplement savoir combien on veut investir dans ce domaine. S'il n'y a que 30 personnes du CANAFE, vous obtiendrez tant de résultats. Si vous rajoutez du monde, les résultats seront plus grands. Il faut juste savoir ce que veut le Canada. Les résultats seront proportionnels aux sommes investies. Il ne fait aucun doute que le nombre de personnes est probablement peu élevé par rapport à l'ampleur du problème du blanchiment d'argent. Nous ne pourrions probablement pas éliminer complètement ce fléau, compte tenu des énormes problèmes qui existent par ailleurs. Je ne crois pas que ne pas avoir de régime soit une option. Il s'agit de savoir combien d'argent nous voulons ajouter.

Le sénateur Massicotte : Examinons le rapport publié par le CANAFE il y a deux ou trois semaines, sur les résultats de son travail. Je pense que c'est un important moyen de dissuasion. Je ne prétends pas que nous devrions nous en débarrasser. Ils ont répondu avec une autre solution. Ils blanchissent l'argent. Ils achètent des maisons et des entreprises. C'est beaucoup d'argent liquide, beaucoup plus que les résultats du CANAFE. C'est sans commune mesure avec ce que nous trouvons. Ils ont certainement développé un autre système. Avec des banques étrangères dans des pays plus corrompus? Nous devons réagir. Ils nous ont déjoués. Quelle est la prochaine étape? Que faisons-nous? Vous semblez affirmer qu'il suffit d'y consacrer des ressources financières et humaines pour trouver davantage. Ce n'est pas ce que soutient le CANAFE. Examinons les résultats de cette étude. La conséquence la plus importante du CANAFE, selon eux, c'est la fraude. Quel type de fraude? La fraude liée aux placements. Pas les produits du trafic de la drogue, mais bien la fraude liée aux placements. Il n'en était même pas question dans la raison d'être du CANAFE. Ce devait être la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent. Cela s'est confirmé dans la circulation de l'information et des documents. Où est la solution? Où va l'argent? Que faire maintenant?

Ms. Johnson: That is a very good question. I am not sure anybody can give you an answer more than a rhetorical question as to how to deal with it. I am not sure of the answer. The best you can do is to try to find where those trends are and where you think money launderers will go next. The money launderers probably were used to walking in with \$1 million in a briefcase 10 years ago, and that is just not happening now.

In a way, if you can make it more difficult, I think you should, because if a money launderer knows that if they go to the U.S., they will have difficulty, but listen, you can go to Canada and you can deposit money, and it will not even get reported, then guess who is coming to Canada. You need to be able to stay up to par to where other countries are, because you simply want to ensure you do not become the easy target. If you can at least have the level that other countries have, at least you will not become the target country that will be the easiest one. That is the best I can tell you.

Senator Greene: I am also of the view, and I certainly take your point, that we have to have a system of some kind. It is inconceivable to me that we would not have a system. The fact that we do, I think, is a deterrent, even though it does not seem to be very successful at catching anybody or stopping anything.

By the same token, we seem to be collecting a lot of information, and a lot of personal information, and I just tend to think that the reason that we have not had a cost benefit analysis of what we have been doing so far or what is being proposed is that it is almost impossible to do because of the thought that, well, maybe tomorrow we will be able to catch that big crook and make the system actually seem to be working.

I wonder, given your private sector experience and your vast professional experience, if you could comment on whether you are at all worried about the amount of information that we are collecting and whether that is put to good use, and also if you have any concerns about the privacy of that information. Potentially, if a cost benefit analysis is done, the lack of privacy around that information would be a cost.

Ms. Johnson: I guess it can always be an issue to collect too much information. I am maybe biased because my background is that of a forensic investigator, so I always want more information than less information. I may not be helpful in defending the privacy part.

Senator Greene: You are probably the perfect person to ask because you are not a biased in favour of the questions.

Ms. Johnson: I find that ever since privacy has become more of an issue, it has become harder for me to conduct my fraud investigations. I find it to be sometimes frustrating because sometimes you could have the ability to find information that you truly need and you are not able to because privacy puts those

Mme Johnson : C'est une très bonne question. Je ne suis pas certaine que quelqu'un puisse vous donner une réponse autre qu'une question rhétorique sur la manière de résoudre le problème. Je ne connais pas vraiment la réponse. Le mieux que je peux faire, c'est de tenter de déterminer quelles sont les tendances et dans quelle direction les blanchisseurs d'argent pourraient aller. Ils avaient peut-être l'habitude de se promener avec des mallettes contenant 1 million de dollars en billets de banque il y a 10 ans, mais ce n'est plus le cas.

En un sens, vous pouvez leur compliquer la tâche, et je pense que vous devriez le faire, parce que si un criminel sait qu'il aura du mal à blanchir de l'argent aux États-Unis, mais qu'il peut déposer de l'argent au Canada sans que ce dépôt soit déclaré, il ne faut pas s'étonner qu'il vienne au Canada. Il faut pouvoir rester au même niveau que les autres pays, parce qu'on ne veut pas devenir une cible facile. Si on peut au moins être au même niveau que d'autres pays, au moins, on ne devient pas la cible la plus facile. C'est tout ce que je peux vous répondre.

Le sénateur Greene : Je suis d'accord avec vous, et je comprends votre raisonnement. Nous avons besoin d'un système quelconque. Il serait inconcevable que nous n'en ayons pas, selon moi. Le fait que nous en ayons un, a un effet dissuasif, même si le système ne semble pas très efficace pour attraper ou arrêter qui ou quoi que ce soit.

En même temps, nous semblons collecter beaucoup de renseignements et beaucoup de renseignements personnels, et j'ai l'impression qu'il n'y a pas eu d'analyse coûts-avantages de ce que nous avons fait jusqu'ici ou de ce qui est proposé, parce que c'est presque impossible à faire du fait que nous nous attendons à ce que, demain peut-être, nous pourrions attraper le gros escroc et faire croire que le système semble fonctionner.

Compte tenu de votre expérience dans le secteur privé et de votre vaste expérience professionnelle, pouvez-vous nous indiquer si vous vous inquiétez de la quantité de renseignements que nous collectons, si vous pensez que ces renseignements sont bien utilisés, et si vous avez des inquiétudes concernant la protection de ces renseignements? Si une analyse coûts-avantages est effectuée, l'absence de protection de ces renseignements pourrait constituer un coût.

Mme Johnson : Collecter trop d'information peut toujours être problématique. J'ai peut-être un préjugé, à cause de mes antécédents comme juricomptable, parce que je préfère toujours plus d'information que moins. Je ne suis peut-être pas très utile pour défendre la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Greene : Vous êtes probablement la meilleure personne à qui nous pouvons poser ces questions, parce que vous n'avez pas de préjugé face aux questions.

Mme Johnson : Depuis que la protection de la vie privée est devenue un enjeu plus important, j'ai plus de mal à mener mes enquêtes de fraude. C'est parfois frustrant parce qu'on pourrait trouver l'information dont on a vraiment besoin, mais qu'on ne réussit pas à l'obtenir à cause de la protection de la vie privée. La

obstacles in the way. Sometimes privacy tends to benefit the criminal. I would not personally use it to hurt someone who is not a criminal, but I can see how it could be subject to abuse. I can see why we want to make sure that privacy is always preserved, which is something you do not find so much in the U.S. It is just one of the values in Canada to preserve that privacy.

Senator Greene: I am interested by your comment about the U.S. How does the U.S. differ from us in this area with regard to privacy?

Ms. Johnson: It may be a feeling that I have always had that privacy has never played such a big role when it comes to the AML legislation in the U.S., and I am not sure why I have this information. Simply it may be from reading different pieces of information coming from the U.S. Privacy has just never had the same value that it has in Canada. I do not think there is such a review of the AML compliance regime the same way we have here, where the Privacy Commissioner actually takes a look at the AML program and has a report. By the mere fact that it likely does not happen, it shows you that privacy is something that is more valued here than it is in the U.S. That is probably all that I can say.

Senator Harb: You did a great job for someone who just found out about the appearance before the committee. Thank you for that.

You said a lot of good things in your presentation, but one of the things you said is that they want to be doing more and they are looking at lower risk, but that might require a lot more. Do you mean a lot more financial resources?

Ms. Johnson: Yes. If you now have to do a lot more client due diligence with those clients that were really a low risk where you did not have to spend resources to find out who is really behind this client, that takes resources. Looking at transactional activity for clients that are low risk, are you now going to have to allocate one full-time employee to look at all transactions in one business unit for all those clients? You would have to have one full-time employee just looking at all those low-risk transactions, and it can probably be a very boring job to find something where you are dealing with a client that is completely low risk. Why? It does not make any sense.

Senator Harb: You are correct. If I use this as a premise, then, in 2010-11 the electronic transfer reporting by FINTRAC was about 11 or 12 million cases. This is based on a threshold of \$10,000. The proposal that came from the partners was to remove the threshold. As my colleague stated earlier, it could be \$1, meaning that any international transaction would be reported.

protection des renseignements personnels a parfois tendance à avantager le criminel. Personnellement, je ne m'en servais pas pour faire du tort à quelqu'un qui n'est pas un criminel, mais je peux comprendre qu'il puisse y avoir des abus. Je peux comprendre pourquoi nous voulons nous assurer que la vie privée est toujours protégée, ce qui n'est pas vraiment le cas aux États-Unis. La protection de la vie privée est simplement l'une des valeurs du Canada.

Le sénateur Greene : Votre remarque sur les États-Unis m'intéresse. En quoi les États-Unis sont-ils différents de nous en ce qui concerne la protection des renseignements personnels?

Mme Johnson : C'est peut-être une impression que j'ai toujours eue, que la protection de la vie privée n'a jamais joué un grand rôle dans les lois sur la lutte contre le blanchiment d'argent aux États-Unis et je ne sais pas trop pourquoi je pense ainsi. Peut-être à force de lire différents documents venant des États-Unis. La protection de la vie privée n'a jamais eu la même valeur qu'au Canada. Je ne pense pas qu'il y ait un examen du régime de conformité à la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent, comme nous en avons un ici et au cours duquel la commissaire à la protection de la vie privée examine le programme de lutte contre le blanchiment d'argent et présente un rapport. Le simple fait que cela ne se fera probablement pas chez nos voisins montre qu'on attache plus d'importance à la protection de la vie privée ici qu'aux États-Unis. C'est probablement tout ce que je peux dire.

Le sénateur Harb : Vous vous en sortez très bien pour quelqu'un qui venait d'apprendre que vous alliez témoigner devant le comité. Je vous en remercie.

Vous avez dit plein de bonnes choses dans votre déclaration, mais vous avez aussi affirmé qu'ils veulent faire davantage et qu'ils envisagent d'inclure les risques moins élevés, ce qui pourrait être beaucoup plus exigeant. Voulez-vous dire beaucoup plus de ressources financières?

Mme Johnson : Oui. S'il faut maintenant des mesures de vigilance plus strictes à l'égard de clients qui présentaient peu de risque et qui n'exigeaient pas qu'on leur consacre beaucoup de ressources pour savoir qui est vraiment derrière ces clients, cela demande des ressources. S'il faut examiner les opérations des clients qui présentent peu de risque, faudra-t-il affecter une personne à plein temps à l'examen de toutes les opérations dans un secteur d'activité pour tous ces clients? Il faudrait une personne à plein temps uniquement pour examiner toutes les opérations qui présentent peu de risque, et ce serait probablement un travail très ennuyant s'il fallait chercher quelque chose chez un client qui présente très peu de risque. Pourquoi? Cela n'a aucun sens.

Le sénateur Harb : Vous avez raison. Si j'utilise ce raisonnement, alors, en 2010-2011, les déclarations de virements électroniques du CANAFE ont représenté environ 11 ou 12 millions de cas, en se fondant sur un seuil de 10 000 \$. La proposition des partenaires était d'abolir ce seuil. Comme l'a déclaré plus tôt une de mes collègues, ce pourrait être 1 \$, ce qui

That could take it to probably a few hundred million transactions. In your opinion, would that mean we would need a lot more resources?

Ms. Johnson: Not necessarily because when it comes to that type of threshold, I usually find reporting entities just program their systems to automatically report the transactions to FINTRAC. If they simply have to shift the threshold from \$10,000 to zero, there may not be a whole lot of resources spent because it is automated. Those things do not worry me much.

One of the issues I would have is whether FINTRAC would have the technological capabilities to manage a lot more volume of transactions because they will just get buried in the transactions, although they may have sufficient funding. At KPMG we do data analytics. We go into entities outside of money laundering and look at data. We can look at millions and millions of transactions with very powerful tools that can analyze 10 transactions or 100 billion transactions very easily. If you want to go lower, one of the issues is whether FINTRAC has the ability to manage that volume. It may actually have the ability to provide them with a better picture and if it or the RCMP feels that it would be useful, and it is, I would look at the cost benefit. If it is a very low cost for the reporting entities and the RCMP and FINTRAC would find value in it, then it would make sense unless you hear otherwise from reporting entities.

Senator Harb: FINTRAC issued a report on money laundering and terrorist financing trends between 2007 and 2011. In that report, they mentioned the top 15 countries where money laundering cases are taking place — drugs, fraud and investment and security fraud. Do you know what country is number one of those 15?

Ms. Johnson: No, I do not know.

Senator Harb: The United States.

Ms. Johnson: I am not surprised.

Senator Harb: As my colleague Senator Massicotte mentioned to you earlier, drugs seem to be taking pretty well almost 30 per cent of all cases reported. What is interesting about this is the fact that from 2007 to 2011, we are seeing a steady decline in the number of cases that deal with drugs. That could only lead one to conclude, as you were talking earlier, that some of these guys are smart enough to get out of the system completely. We are not catching them anymore. One of the witnesses or one of my colleagues submitted a scenario: If drugs were legal, you would generate a lot more money and you would not have to worry about wasting resources on something you collect taxes on and you could focus on something else and knock out the criminal business. Do you support that notion?

Ms. Johnson: That is a loaded question. Is your question as to whether certain drugs should be legalized?

voudrait dire que toute opération internationale serait déclarée. Il y aurait donc probablement quelques centaines de millions d'opérations. À votre avis, est-ce que cela voudrait dire que nous aurions besoin de ressources beaucoup plus importantes?

Mme Johnson : Pas nécessairement, parce que pour ce type de seuil, je constate habituellement que les entités déclarantes programment tout simplement leurs systèmes pour pouvoir déclarer automatiquement les opérations au CANAFE. S'il s'agit simplement de ramener le seuil de 10 000 \$ à zéro, il n'y aura peut-être pas beaucoup de ressources dépensées, parce que c'est automatisé. Cela ne m'inquiète pas beaucoup.

Une question que je me poserais serait si le CANAFE aurait les capacités techniques de gérer un volume d'opérations beaucoup plus élevé, parce qu'il serait inondé de déclarations, malgré un financement suffisant. Chez KPMG, nous analysons les données. Nous allons dans des entités hors du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et nous examinons les données. Nous pouvons examiner des millions et des millions d'opérations à l'aide d'outils très puissants qui peuvent analyser aussi facilement 10 opérations que 100 milliards. Si vous voulez abaisser le seuil, une question qui se pose est si le CANAFE est capable de gérer le volume. Cela permettrait peut-être de dresser un meilleur tableau de la situation et si le CANAFE ou la GRC estime que ce serait utile et que ce l'est effectivement, j'analyserais les coûts et les avantages. Si le coût est très bas pour les entités déclarantes et que la GRC et le CANAFE trouvent l'information utile, alors ce serait une bonne idée, à moins que les entités déclarantes prétendent le contraire.

Le sénateur Harb : Le CANAFE a publié un rapport sur les tendances du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes de 2007 à 2011. Dans son rapport, il indique les 15 principaux pays où il y a du blanchiment d'argent — drogue, fraude, et fraude liée à des placements ou des valeurs mobilières. Savez-vous quel pays vient en tête parmi ces 15?

Mme Johnson : Non, je ne le sais pas.

Le sénateur Harb : Les États-Unis.

Mme Johnson : Cela ne me surprend pas.

Le sénateur Harb : Comme mon collègue le sénateur Massicotte l'a mentionné plus tôt, les activités liées à la drogue semblent représenter près de 30 p. 100 des cas déclarés. Ce qui est intéressant, c'est que de 2007 à 2011, le nombre de cas liés à la drogue ne cesse de décliner. On ne peut qu'en déduire, comme vous l'avez indiqué plus tôt, que certains de ces criminels sont assez intelligents pour sortir complètement du système. Nous ne les attrapons plus. Un témoin ou un de mes collègues a présenté un scénario : si la drogue était légale, cela générerait beaucoup plus d'argent et il ne serait plus nécessaire de se demander si on gaspille des ressources à propos d'une activité sur laquelle on perçoit de l'impôt, et on pourrait mettre son énergie ailleurs et éliminer les activités criminelles. Êtes-vous d'accord?

Mme Johnson : C'est une question piège. Voulez-vous savoir si certaines drogues devraient être légalisées?

Senator Harb: Right.

Ms. Johnson: I am not even ready for that question; and I am not sure what the answer should be. There is no doubt that if suddenly those are no longer crimes and you are able to channel them legally to collect taxes, you do not have the need to have things under the market. The money laundering is trying to get all that money that was not going to be taxed in the first place, but that is not the reason why. Again, how many drugs should be legalized? I think that a lot more dealing with other types of drugs will continue to be brought into Canada.

I am not sure that I am the best person to give you some feedback on that.

Senator Harb: You did well.

Senator Di Nino: It seems that over the past number of years, the systems that were created to reduce or to try to stop money laundering and or criminal transfer of funds for terrorism, et cetera, have worked. We are hearing that it does not seem to be as if we are catching a heck of a lot of criminals. The preventive component of it may have been successful. I am only proposing that because of the next question I will ask.

I do not think that is the case. I think you are right in suggesting that the criminals have said, "No, that is a trap; we will not go there. We will find some other way." I wonder if you could tell me how many countries in the world have bought into or are cooperating with systems to try to block the transfers of funds or those who abuse the system in whatever way — whether investments, real estate, or other real transfers of cash. How many countries in the world have bought into the system?

Ms. Johnson: I am not sure if you are aware that there used to be a list of Non-Cooperative Countries and Territories, NCCT, that are not cooperating with the AML regime expectations. The second that countries get on this black list, they realize there are implications to being on this list and very quickly try to get off the list. In fact, I do not believe there are any countries on that list of unwilling now because the implications of having a country that does not try to deal with AML are just too costly. Suddenly transactions going into your country will be questioned or there may be difficulties in doing business with desirable partners in the U.S. or Canada. All countries feel that obligation.

Also, you have the Financial Action Task Force, whereby every number of years there is a mutual evaluation. Every three or four years there is an evaluation to see how well you are doing, and that really puts the pressure on. In fact, Canada has felt that pressure to step up to standards in its AML regime. Global pressure is important and has been effective in trying to get all countries up to a level of comfort.

Le sénateur Harb : Oui.

Mme Johnson : Je ne suis même pas prête pour cette question; et je ne sais pas quelle serait la réponse. Il ne fait aucun doute que si, soudainement, ces activités ne sont plus criminelles et que vous pouvez les faire entrer dans un circuit légal pour percevoir de l'impôt, il n'est plus nécessaire d'agir hors du marché. Le blanchiment d'argent vise à avoir accès à tout cet argent qui n'aurait pas été imposé de toute façon, mais ce n'est pas pour cette raison qu'il est blanchi. Combien de drogues devraient être légalisées? Je pense qu'il y aurait tout de même un important trafic avec d'autres types de drogues qui entreraient au Canada.

Je ne suis pas certaine d'être la bonne personne pour vous renseigner à ce sujet.

Le sénateur Harb : Vous vous en sortez bien.

Le sénateur Di Nino : Il me semble que, depuis quelques années, les systèmes qui ont été créés pour réduire ou tenter d'éradiquer le blanchiment d'argent et les virements de fonds criminels pour financer le terrorisme, et cetera ont fonctionné. On semble nous dire que cela ne permet pas d'attraper un grand nombre de criminels. La dissuasion pourrait avoir fonctionné. Je ne dis cela qu'en préambule à ma prochaine question.

Je ne pense pas qu'elle fonctionne. Je pense que vous avez raison de soutenir que les criminels ont senti le piège et l'ont évité. Ils ont trouvé un autre moyen. Pouvez-vous nous dire combien de pays au monde ont mis en place des systèmes pour tenter de bloquer les virements de fonds ou ceux qui abusent du système d'une façon ou d'une autre — par les placements, l'immobilier ou de réels virements d'argent liquide — ou collaborent avec d'autres pays possédant de tels systèmes? Combien de pays participent au système?

Mme Johnson : Je ne sais pas si vous savez qu'il y avait une liste de juridictions non coopératives, autrement dit de pays qui ne coopèrent pas pour répondre aux attentes du régime de lutte contre le blanchiment d'argent. Dès le moment où ces pays se retrouvent sur cette liste noire, ils réalisent les conséquences et s'efforcent très rapidement de prendre des mesures pour se faire rayer de la liste. De fait, je pense qu'il n'y a plus aucun pays sur cette liste parce que les conséquences sont tout simplement trop lourdes lorsqu'un pays ne s'efforce pas de lutter contre le blanchiment d'argent. Soudainement, les opérations destinées à ce pays sont passées sous la loupe ou il peut être difficile de faire affaire avec des partenaires désirables aux États-Unis ou au Canada. Tous les pays sentent cette obligation.

Il y a aussi le Groupe d'action financière qui effectue une évaluation mutuelle à intervalles réguliers. Tous les trois ou quatre ans, il y a une évaluation pour faire le bilan, et cela exerce vraiment une pression. De fait, le Canada a senti cette pression qui visait à le pousser à relever la barre de son régime de lutte contre le blanchiment d'argent. La pression mondiale est importante et a été efficace pour tenter d'amener tous les pays dans une zone de confort.

At the same time, the mutual evaluation reports show that a number of countries have very weak controls. Based on those reports, reporting entities in Canada should be aware of the types of risks involved in those countries that have lax AML controls. It is actually something that feeds into our informed assessments of other countries. All countries want to be careful not to be on that list because globally there is pressure to have systems in place and not be seen as the one country that will be the haven for it.

Senator Di Nino: I do not disagree with you, other than to say that there are countries that are weak and or countries that do not participate.

How do we treat them when we have transactions of any kind? How do we treat those countries that are part of the system? In your opinion, do we treat them the way we should and are we much more careful?

Ms. Johnson: Basically, reporting entities have an obligation to assess their risks. One of the factors they need to look at is geographic factors: Do you have clients in a high-risk geography?

Do you have clients who send money to a high-risk geography? Do you have clients who have customers or maybe beneficial owners in high-risk geographies? You are trying to look at different ways where geographic factor is a risk. There may be instances where, when you are entering into a new relationship with a potential client, the fact that the client may be at a high-risk location may actually lead the reporting entity to say, "This will be a type of client that we do not want to enter into a relationship with." I think that is how you blend in the geographic factor into the equation. You either do not allow those transactions to go on or you have a more enhanced due diligence when it comes to those transactions. Maybe they require a compliance officer to take a look at the transaction before it goes through. That is how you try to address it.

Senator Di Nino: Do you think, at least as it relates to Canada, we have strong enough systems to deal with that? Since we are going through a review, do you think that our systems are strong enough, A, to identify; and, B, to deal with those kinds of weaker geographical areas that we should be a little more careful with?

Ms. Johnson: It is funny, because all reporting entities are trying to figure out methodology to deal with geographic factors. If I go to 10 different clients, I will see 10 different methodologies. Every reporting entity will do its best to assess a high-risk factor. If FINTRAC were to provide guidance and say that these are the ratings that all different countries should have, it would be ideal because right now I think reporting entities are left to their own devices to try to figure out who should be a high-risk country or not. For the most part, you may see different reporting entities getting to the same conclusions, but not necessarily. I have seen many methodologies that have tried to look at different lists put together by different agencies to try to put together an informed

En même temps, les évaluations mutuelles montrent que quelques pays ont des contrôles très faibles. En se fondant sur ces évaluations, les entités déclarantes au Canada devraient connaître les types de risques dans ces pays qui ont des contrôles laxistes relatifs au blanchiment de l'argent. C'est intégré dans nos évaluations éclairées d'autres pays. Tous les pays veulent s'assurer de ne pas se retrouver sur cette liste parce qu'il y a des pressions mondiales pour que des systèmes soient en place et que personne ne veut être perçu comme un pays refuge.

Le sénateur Di Nino : Je suis d'accord avec vous, sauf qu'il y a des pays faibles et des pays qui ne participent pas.

Comment réagissons-nous quand il y a des opérations? Comment traitons-nous les pays qui ne font pas partie du système? À votre avis, les traitons-nous comme nous le devrions et sommes-nous beaucoup plus prudents?

Mme Johnson : Les entités déclarantes sont tenues d'évaluer leurs risques. L'un des facteurs qu'elles doivent examiner est le facteur géographique. Ont-elles des clients dans des pays à haut risque?

Ont-elles des clients qui envoient de l'argent dans un pays à haut risque? Ont-elles des clients qui ont des clients ou des propriétaires effectifs dans des pays à haut risque? Elles essaient d'examiner divers aspects où le facteur géographique constitue un risque. Lorsqu'elle s'apprête à entrer dans une nouvelle relation avec un client potentiel et que ce client se trouve dans un pays à haut risque, l'entité déclarante sera peut-être portée à se demander si elle veut vraiment avoir une relation avec lui. Je pense que c'est ainsi qu'on fait entrer le facteur géographique dans l'équation. Ou bien on interdit les opérations ou bien on exerce une vigilance plus étroite à l'égard de ces opérations. On exige peut-être qu'un agent de conformité examine l'opération avant de l'accepter. C'est ainsi qu'on procède.

Le sénateur Di Nino : Pensez-vous que le Canada, tout au moins, a des systèmes assez forts pour cela? Puisque nous faisons un examen, pensez-vous que nos systèmes sont assez forts pour identifier et pour prendre en considération les régions géographiques plus faibles où nous devrions être un peu plus prudents?

Mme Johnson : Toutes les entités déclarantes s'efforcent de mettre au point une méthode pour tenir compte des facteurs géographiques. Si je vais chez 10 clients différents, je vois 10 méthodes différentes. Chaque entité déclarante fait de son mieux pour évaluer un facteur de haut risque. Si le CANAFE donnait des indications et disait, par exemple, voici les cotes que tous les pays devraient avoir, ce serait idéal, parce qu'à l'heure actuelle, les entités déclarantes sont laissées à elles-mêmes et doivent déterminer par leurs propres moyens quel pays est à haut risque. La plupart du temps, différentes entités déclarantes arrivent aux mêmes conclusions, mais pas nécessairement. J'ai vu de nombreuses méthodes qui tentaient d'examiner et de réunir

way to figure out how to rate the hundreds of different countries, and that is the best a reporting entity can do, lacking any additional guidance.

Senator Moore: I have a couple of questions. Senator Massicotte mentioned the apparent receipts of \$20 million versus \$40 or \$50 billion that are out there floating around in proceeds of crime. If that is so, or if it is anything near that, is that a function of the penalties that we have in Canada versus, say, the U.S.? Are the penalties for conviction of crimes of money laundering in the United States more severe than in Canada?

Ms. Johnson: From my understanding of the situation here in Canada, it may be harder to achieve that conviction or that threshold for the money laundering conviction. That does not still prevent trying to prosecute under other types of crime. Maybe those individuals who have been part of these cases followed up with RCMP may actually have been convicted under other types of crime. Maybe the actual predicate offence was the beginning as to why someone was actually caught for drugs. My guess is just because you do not see sufficient prosecution of money laundering may not be a fair indication that it is actually not happening through other types of proceeds of crime.

I am actually surprised when the RCMP has this raid and they uncover this big operation. Every time I see in the newspapers that the RCMP had this big raid, you really need to understand that much of this information has been possible because of all the intelligence that the RCMP may have gotten, and much of it may have been through FINTRAC, because FINTRAC gives the RCMP an open web of: Who else could be involved? You may not get the person on money laundering, but it opens up the door to try to get to someone. Maybe the money laundering conviction is something that may be an issue. I am not really an expert in what the thresholds are. It seems to be a very difficult criterion to achieve.

Something I notice in the U.S. is that it is probably to the opposite extreme, where just about anyone can be convicted of money laundering for just about anything. I think you also need to be careful because sometimes I have read about cases, and I am thinking: This would not have made it to a money laundering conviction in Canada. However, it actually makes it in the U.S. It seems like their threshold there is a lot lower, sometimes questionably lower. I think you need to be able to find that balance and to find out what are the cases that really prohibit money laundering convictions from happening, realizing that maybe there is a value there, but it has not been quantified because you just prosecute under easier-to-convict areas.

Senator Moore: Are the penalties any stronger there than in Canada?

différentes listes établies par différentes agences afin de trouver une bonne façon de noter des centaines de pays différents, et c'est le mieux que peut faire une entité déclarante, faute de lignes directrices supplémentaires.

Le sénateur Moore : J'ai quelques questions. Le sénateur Massicotte a mentionné les recouvrements qui atteindraient 20 millions de dollars, comparativement aux 40 ou 50 milliards de dollars de produits de la criminalité en circulation. Si c'est bien le cas ou à peu près, est-ce à cause des pénalités que nous imposons au Canada, comparativement à celles qui sont imposées aux États-Unis, par exemple? Les pénalités en cas de blanchiment d'argent sont-elles plus lourdes aux États-Unis qu'au Canada?

Mme Johnson : D'après ce que je comprends de la situation au Canada, il est peut-être plus difficile d'obtenir une condamnation ou d'atteindre le seuil nécessaire pour obtenir une condamnation dans le cas du blanchiment d'argent, mais cela n'empêche pas d'intenter des poursuites pour d'autres types d'infraction. Peut-être que les personnes visées par les cas qu'examine la GRC ont été condamnées pour d'autres types d'infractions. L'infraction sous-jacente est peut-être reliée au trafic de la drogue. Je suppose que le simple fait qu'il n'y a pas beaucoup de poursuites liées au blanchiment d'argent n'est peut-être pas une bonne indication de ce qui se passe vraiment pour d'autres types de produits de la criminalité.

Je suis toujours surprise quand j'entends que la GRC a fait une descente et a mis à jour une grosse opération. Chaque fois que je lis dans le journal que la GRC a fait une grosse descente, je me dis que la descente a été rendue possible en grande partie à cause de l'information que la GRC a pu obtenir, et que cette information venait peut-être surtout du CANAFE, parce que le CANAFE donne à la GRC une foule de renseignements sur les autres personnes qui pourraient être en cause. La condamnation ne portera peut-être pas sur le blanchiment d'argent, mais cela ouvre la porte pour tenter d'attraper quelqu'un. Peut-être que la condamnation pour blanchiment d'argent est problématique. Je ne suis pas vraiment une experte des critères. Les critères semblent très difficiles à remplir.

Une chose que je remarque aux États-Unis, c'est qu'ils vont probablement dans l'extrême contraire. Presque n'importe qui peut être condamné pour blanchiment d'argent pour à peu près n'importe quoi. Il faut aussi être prudent, parce que, parfois, quand j'entends parler de ces procès, je me dis qu'ils n'auraient jamais entraîné une condamnation pour blanchiment d'argent au Canada. Pourtant, il y a eu condamnation pour cette infraction aux États-Unis. Il semble que leurs critères sont beaucoup plus faibles, parfois peut-être trop. Il faut pouvoir trouver un équilibre et déterminer dans quels cas il a été impossible d'obtenir une condamnation pour blanchiment d'argent convictions, tout en étant conscient que c'est peut-être pertinent, mais qu'on ne le mesure pas parce que les poursuites portent sur des infractions pour lesquelles il est plus facile d'obtenir une condamnation.

Le sénateur Moore : Les pénalités sont-elles plus lourdes là-bas qu'au Canada?

Ms. Johnson: Penalties for what?

Senator Moore: For conviction of money laundering.

Ms. Johnson: The convictions that I am familiar with are penalties related to noncompliance with having anti-money laundering compliance regime. Those are the issues in the U.S. that we see. I am not sure about their prosecution per se, what types of penalties. The penalties are for hundreds of millions for entities that have not had their AML compliance effectively implemented.

Senator Moore: In your opening remarks, you mentioned that the Canadian regime, the various entities that do the reporting, struggle to interpret and meet the regulations. You mentioned findings letters from the Department of Finance, which are issued to reporting entities, I guess reviewed by you in your analysis. What are these letters? Is this something that the Department of Finance annually looks at these members of the reporting regime and issues a letter on it? What are they, and how often does it happen?

Ms. Johnson: No. These are findings letters from FINTRAC and from other regulators such as OSFI. OSFI conducts its own reviews.

Senator Moore: It is not the Department of Finance. You said finance earlier, but it is FINTRAC that issues such letters?

Ms. Johnson: That is right. These findings letters are the ones that show deficiencies. Really, there is an expectation from FINTRAC, or from OSFI, or from whoever is the regulator that the reporting entity will put together an action plan to try to address the deficiencies.

Senator Moore: When does that happen? Is this an annual look by FINTRAC at the practices of a given reporting entity?

Ms. Johnson: This is the part where I read in the 10-year evaluation that FINTRAC has actually been able to do compliance monitoring for about 0.3 per cent of all the entities that it regulates. It really has a very low penetration rate. Obviously, it is not something that happens on an annual basis. They are just trying to cover all different types of reporting entities. I think what they have tried to do is look on a risk-based approach which ones would be those reporting entities that would be at a higher risk to ensure that those are the ones they deal with first, but still trying to cover all different industry sectors.

Senator Moore: In his opening question, the chair asked you about FINTRAC's position vis-à-vis — I think you said FinCEN?

The Chair: Yes, FinCEN.

Senator Moore: Can you spell that so people listening know what that means and what it is?

The Chair: It is the Financial Crimes Enforcement Network, whose acronym is FinCEN.

Mme Johnson : Les pénalités pour quoi?

Le sénateur Moore : Pour blanchiment d'argent.

Mme Johnson : Ce que je connais, ce sont les pénalités liées à la non-conformité au régime de lutte contre le blanchiment d'argent. Ce sont des problèmes que nous constatons aux États-Unis. Je ne connais pas leur mécanisme de poursuite proprement dit, les types de pénalités. Ce sont des pénalités de centaines de millions de dollars imposées aux entités qui n'ont pas mis en œuvre efficacement leur régime de lutte contre le blanchiment d'argent.

Le sénateur Moore : Dans votre déclaration d'ouverture, vous avez mentionné que, dans le régime canadien, les diverses entités déclarantes ont du mal à interpréter le règlement. Vous avez évoqué les lettres de résultats du ministère des Finances, qui sont envoyées aux entités déclarantes. Je suppose que vous les examinez dans votre analyse. De quoi s'agit-il exactement? De lettres que le ministère des Finances envoie tous les ans à ceux qui participent au régime de déclaration et qui portent sur ce régime? Que sont ces lettres et quelle est leur fréquence?

Mme Johnson : Non. Ce sont les lettres de résultats du CANAFE et des autres organismes de réglementation comme le BSIF. Le BSIF effectue ses propres examens.

Le sénateur Moore : Ce n'est pas le ministère des Finances. Vous avez parlé des Finances, mais c'est le CANAFE qui envoie ces lettres?

Mme Johnson : En effet. Ces lettres de résultats montrent les lacunes. En réalité, le CANAFE, le BSIF, ou n'importe quel autre organisme de réglementation s'attend à ce que l'entité déclarante élabore un plan d'action pour tenter de corriger les lacunes.

Le sénateur Moore : Quand cela se fait-il? Est-ce un examen annuel des pratiques d'une entité déclarante donnée effectué par le CANAFE?

Mme Johnson : C'est lié à ce que j'ai lu dans l'évaluation décennale. Le CANAFE a pu contrôler la conformité d'environ 0,3 p. 100 de toutes les entités qui relèvent de lui. Le taux de pénétration est très bas. Ce n'est évidemment pas une lettre annuelle. Ils essaient seulement de couvrir tous les différents types d'entités déclarantes. Je pense qu'ils se sont efforcés d'effectuer un examen, fondé sur les risques, des entités déclarantes qui présentent le risque le plus élevé, afin qu'elles soient examinées en premier, tout en tentant de couvrir tous les différents secteurs.

Le sénateur Moore : Dans sa première question, le président vous a demandé quelle était la position du CANAFE par rapport au FinCEN, je crois?

Le président : Oui, le FinCEN.

Le sénateur Moore : Pouvez-vous donner le nom au complet pour que les gens qui nous écoutent savent ce que cela veut dire et ce que c'est?

Le président : C'est le Financial Crimes Enforcement Network, dont l'acronyme est FinCEN.

Senator Moore: In the United States. I think you said that FINTRAC is moving closer to FinCEN's standards and trying to enforce those kinds of standards or getting our reporting agencies to adhere to those kinds of standards. Is that what you were saying?

Ms. Johnson: That is right. Basically, FinCEN has been very aggressive in trying to get reporting entities across different industry sectors to comply. In their reviews, they may find deficiencies and actually ultimately impose very significant fines. Historically, that has been the case. Their fines are easily in the millions of dollars for reporting entities for lack of compliance.

Senator Moore: Is FINTRAC experiencing that lack of compliance history with the Canadian reporting entities?

Ms. Johnson: It would be hard to say. All Canadian reporting entities are just abiding, and that is why FINTRAC is not finding any issues. I am not sure whether you can just say, "All these U.S. reporting entities are failing, and Canadians are not." I think it may be a matter of the funding and the ability to reach out to reporting entities. The one thing I have noticed in the past two years is that FINTRAC has been a lot more —

Senator Moore: Are they more aggressive?

Ms. Johnson: I am trying to find the right word.

Senator Moore: Is it aggression?

Ms. Johnson: Yes, probably. Maybe. I have noticed the findings letters from FINTRAC and OSFI have become I would say more detailed. There is a lot more substance now in terms of the depth of their review. It is also a process of maturation of the agencies that do the compliance examinations. I think that is kudos to them that they are getting better at it.

One of the comments I do find from reporting entities, though, is that the regulators do lack a business reality perspective. They can be very prescriptive: "This is what the regulation says." You have reporting entities that say, "I understand what you are looking for, but how do I implement that into my business without choking my business?" I think there has always been that frustration from reporting entities that the regulators do not really have people who have the proper training.

I know I have occasionally requested additional guidance from FINTRAC and OSFI, and I find it hard to actually get something that may be of substance to me. I actually had an instance where I was asking for very detailed information for complex cases, and what came back was, "We cannot provide legal opinion." Where do you go from there? I am trying to provide advice to my own clients as to how they are going to deal with something that could be very expensive if FINTRAC were to opine one way, or it may be something they do not need to do. You really have reporting

Le sénateur Moore : Aux États-Unis. Je pense que vous avez affirmé que le CANAFE se rapproche des normes du FinCEN et essaie de les faire appliquer ou d'inciter nos entités déclarantes à les adopter. C'est bien ce que vous avez déclaré?

Mme Johnson : Exactement. Le FinCEN n'a pas ménagé ses efforts pour inciter les entités déclarantes de différents secteurs à se conformer. Dans ses examens, il constate parfois des lacunes et finit par imposer des amendes très salées. C'est ce qui est arrivé par le passé. Les pénalités atteignent facilement des millions de dollars lorsque les entités déclarantes ne se conforment pas aux règles.

Le sénateur Moore : Le CANAFE constate-t-il un manque de conformité chez les entités déclarantes canadiennes?

Mme Johnson : C'est difficile à dire. Toutes les entités déclarantes canadiennes respectent la loi et c'est pour cette raison que le CANAFE ne trouve pas de problème. Je ne sais pas si on pourrait affirmer tout simplement que toutes les entités déclarantes américaines échouent aux examens et que les entités canadiennes réussissent. C'est peut-être une question de financement et de capacité d'aller vers les entités déclarantes. Ce que j'ai remarqué depuis deux ans, c'est que le CANAFE est beaucoup plus...

Le sénateur Moore : Est-il plus agressif?

Mme Johnson : J'essaie de trouver le bon mot.

Le sénateur Moore : Agressif?

Mme Johnson : Oui, probablement. J'ai remarqué que les lettres de résultats du CANAFE et du BSIF sont devenues beaucoup plus détaillées, je dirais. L'examen est maintenant beaucoup plus approfondi. C'est aussi un processus de maturation des organismes qui effectuent les examens de conformité. Il faut les féliciter, je crois, parce qu'ils s'améliorent.

Mais une remarque que j'entends des entités déclarantes est que les organismes de réglementation ne reconnaissent pas la réalité des affaires. Ils sont parfois très coercitifs et affirment simplement : « C'est ce que dit le règlement ». Des entités déclarantes répliquent qu'elles comprennent ce que veulent les organismes de réglementation, mais ne savent pas comment répondre aux exigences sans étouffer leur entreprise. Je pense que les entités déclarantes sont toujours frustrées que les organismes de réglementation n'aient pas des gens formés correctement.

J'ai parfois demandé des instructions plus précises du CANAFE et du BSIF, et j'ai du mal à obtenir des renseignements vraiment utiles pour moi. Une fois, j'ai demandé des renseignements très détaillés pour des cas complexes et ils m'ont répondu qu'ils ne pouvaient pas donner d'opinion juridique. Que fait-on dans ces cas-là? J'essaie de donner des conseils à mes clients pour les aider à corriger un problème qui pourrait coûter très cher si le CANAFE devait trancher dans un sens ou dans un autre, ou s'ils faisaient quelque chose d'inutile.

entities that are looking for that guidance, and then you do not have the guidance. The only thing they have is, when they actually comment, they may actually issue you a finding and a remediation.

I think reporting entities have this fear of the compliance examinations because they may not get the feedback while they are just in normal course of business and they are afraid they may be offside, yet they do not get sufficient feedback prior to those examinations to make sure they are on the right track, and yet they are concerned that they may be off track. I have had situations where compliance officers are trying to impose very high standards on the business side, and the business side says, "You are making us choke. We cannot comply with these regulations." The response from the compliance officer is, "FINTRAC may come here and we may be offside. We cannot afford it." Yet you have the people in the business saying, "We really cannot operationalize what you are trying to do here." It is a real struggle between the business and compliance.

Senator Moore: Where do FINTRAC and OSFI get these regulations that they are enforcing? Do they not ever sit down with people like you to try to achieve the balance?

Ms. Johnson: There are a lot of reporting entities that may be hesitant to ask the question because they are afraid they are going to be in the compliance radar. Sometimes you have this avoidance of asking questions. There is this perception that if you ask FINTRAC or OSFI what they think we should do here, they will call for the highest standard. Sometimes entities try to find a rationale as to why they should do things one way or the other because, if they ask the regulator, the regulator will go for the highest standard without really having a reality check. I think that is just a reality of how it works currently.

Senator Moore: Where do they get these standards?

The Chair: Can I put you down for round two?

Senator Moore: Yes, Mr. Chair. Thank you.

Senator L. Smith: Ms. Johnson, you are doing a great job. Listening to some of your words, FINTRAC was collaborative in the early phases and now has moved more to an authoritarian enforcement model. When FINTRAC was with us, we asked the question of role, and they said, "We supply information to the RCMP." It looks like their role has changed. In listening to some of the opinions and information that you are giving to us, which I think is very helpful, is there a clear definition of roles amongst the players? Is there bumping? Is there overlap? Are there efficiencies? If you had a magic wand and were able to reorganize or make recommendations, what changes would you make to make the system more effective?

Ms. Johnson: I think we should have gotten that 10-year review proposal.

Senator L. Smith: Do not skate. I know you are a hockey player, too.

Les entités déclarantes demandent en vain qu'on les guide. Tout ce qu'elles obtiennent, quand elles obtiennent quelque chose, c'est une lettre de résultats indiquant des mesures correctives à prendre.

Les entités déclarantes craignent les examens de conformité parce qu'elles n'obtiennent pas de rétroaction dans le cours normal de leurs activités et elles ont peur d'être à côté de la plaque, pourtant elles n'ont pas de rétroaction suffisante avant les examens pour s'assurer qu'elles sont dans la bonne voie. Elles ont peur de ne pas faire ce qu'il faut. J'ai vu des agents de conformité tenter d'imposer des normes très élevées aux entreprises et les entreprises leur répondent que ces normes allaient les étouffer et qu'elles ne pouvaient pas appliquer le règlement. La réponse de l'agent de conformité est que le CANAFE peut venir et constater des manquements, ce qui ne devrait pas arriver. Pourtant, les gens d'affaires ne peuvent pas appliquer concrètement ce qu'on leur demande. C'est une vraie bataille entre les entreprises et la conformité.

Le sénateur Moore : Où le CANAFE et le BSIF obtiennent-ils ces règles qu'ils font appliquer? S'assoient-ils avec des gens comme vous pour tenter d'établir un équilibre?

Mme Johnson : De nombreuses entités déclarantes hésitent à poser la question parce qu'elles ont peur de se retrouver sur l'écran radar de la conformité. Parfois, elles évitent de poser des questions. Elles ont l'impression que si elles demandent au CANAFE ou au BSIF ce qu'elles devraient faire, ils exigeront la norme la plus élevée. Les entités essaient parfois de trouver la justification pour procéder d'une manière ou d'une autre, parce que si elles demandent à l'organisme de réglementation, il exigera la norme la plus élevée, sans vérifier comment cela se passe en réalité. C'est ainsi que cela fonctionne actuellement.

Le sénateur Moore : D'où tirent-ils ces normes?

Le président : Puis-je vous inscrire pour le deuxième tour?

Le sénateur Moore : Oui, monsieur le président. Merci.

Le sénateur L. Smith : Madame Johnson, vous faites un excellent travail. En vous écoutant, je comprends que le CANAFE collaborait au début et est maintenant passé à un modèle coercitif. Quand le CANAFE a témoigné, nous avons interrogé ses représentants sur son rôle et ils nous ont répondu qu'ils fournissent des renseignements à la GRC. On dirait que le rôle a changé. Compte tenu de certaines opinions et de certains renseignements que vous nous communiquez et que je trouve très utiles, y a-t-il une définition claire des rôles entre les acteurs? Y a-t-il des heurts? Des chevauchements? Des inefficiences? Si vous aviez une baguette magique et pouviez réorganiser les choses ou faire des recommandations, quels changements apporteriez-vous pour rendre le système plus efficace?

Mme Johnson : Je pense que nous aurions dû avoir cet examen décennal.

Le sénateur L. Smith : Ne patinez pas. Je sais que vous savez patiner.

Ms. Johnson: I think FINTRAC's role is well-defined. One of the things they do is provide information to the RCMP and other agencies. I do not think that has changed, and it will continue. It has been consistent throughout the past 10 years or so. I do not think that should change.

FINTRAC is unique compared to other FIUs in other countries. They do not just get the information; they actually go further with that information. It seems like FINTRAC has a very limited role, and I think it has to do with privacy. Aside from providing information to the RCMP, they just continue to simply interact with reporting entities. It is simply a shift in their approach to dealing with these reporting entities because they realize that you cannot just be educating, and also because they have had this criticism that, "You have not had any administrative monetary penalties that they are now able to impose on any of these reporting entities." I think they are criticized that they are not doing enough and they feel they need to do something.

I have seen situations, though, that sometimes are interesting, I would say, where you may have situations with potential representatives that really want to make sure that this will be whatever compliance examination may be the one example. You just want to make sure that FINTRAC is consistent in their approach to their examinations and that there is no such thing as, "We just need to make sure we make an example of a specific reporting entity," and just have a consistent approach to it.

There is a realization from everyone about how long you can just be educating. You need to have a shift to make sure reporting entities are aware that this is not something that will be not important; you just want to make sure that reporting entities take it seriously, and that is something that is necessary for FINTRAC to get the point across that it will just get more aggressive in their approach.

Senator L. Smith: Would it be helpful to have a council of practitioners such as yourself that could provide the judgment that perhaps some of these people do not have from a business perspective?

Ms. Johnson: Possibly.

Senator L. Smith: I am not trying to insult anyone, but if you have people working who give you the answer, "That is not within our mandate," and someone has to make a judgment, then it would appear that some of the judgments may not be the best for the people affected and/or the business or society. It was just a thought.

The Chair: Ms. Johnson, you have been very kind in answering our questions. During Senator Oliver's question, the subject of the consultation paper came up, and you indicated that there were some other issues that you would like to bring to the attention of the committee. Would you like to do so now so we have that on record?

Mme Johnson : Je pense que le rôle du CANAFE est bien défini. L'un de ses rôles consiste à fournir des renseignements à la GRC et à d'autres organismes. Je ne pense pas que ce rôle a changé et qu'il changera. Il s'est maintenu depuis une dizaine d'années. Je ne pense pas que cela changera.

Le CANAFE est unique parmi les URF d'autres pays. Ces unités ne se contentent pas de recevoir des renseignements, elles les utilisent. Il semble que le CANAFE a un rôle très limité, et c'est probablement lié à la protection de la vie privée. En plus de fournir des renseignements à la GRC, le CANAFE continue simplement d'interagir avec les entités déclarantes. C'est simplement une modification de l'approche à l'égard des entités déclarantes, parce qu'il se rend compte qu'il ne peut pas seulement éduquer et parce qu'on lui a reproché de ne pas avoir imposé de pénalités administratives pécuniaires aux entités déclarantes même s'il pourrait le faire. Je pense qu'on lui reproche de ne pas aller assez loin et qu'il sent le besoin d'agir.

J'ai cependant vu des situations parfois très intéressantes. Il est arrivé que des représentants veuillent s'assurer qu'un examen de conformité en particulier serve d'exemple. Il faut que le CANAFE ait une approche uniforme dans ses examens et ne cherche pas à transformer une entité déclarante particulière en un exemple. Il faut une approche uniforme.

Tout le monde est conscient que l'éducation ne peut pas durer indéfiniment. Il faut changer d'attitude pour que les entités déclarantes sachent que ce n'est pas quelque chose qui ne sera plus important; le but visé est seulement que les entités déclarantes prennent l'affaire au sérieux, et le CANAFE doit faire comprendre que son approche deviendra plus exigeante.

Le sénateur L. Smith : Serait-il utile d'avoir un conseil de praticiens comme vous qui pourrait porter le jugement d'affaires que certaines de ces personnes ne sont peut-être pas en mesure de porter?

Mme Johnson : Peut-être.

Le sénateur L. Smith : Loin de moi l'idée d'insulter qui que ce soit, mais si des gens qui travaillent répondent que ce n'est pas leur mandat et que quelqu'un doit porter un jugement, il me semble que certains de ces jugements ne seraient peut-être pas les meilleurs pour les personnes ou les entreprises visées. C'est seulement une idée.

Le président : Madame Johnson, vous avez été très gentille de répondre à nos questions. Dans la question du sénateur Oliver, le document de consultation a été évoqué et vous avez indiqué qu'il y avait d'autres aspects que vous aimeriez porter à l'attention du comité. Aimeriez-vous le faire maintenant pour que cela figure dans le compte rendu?

Ms. Johnson: Sure. On the first consultation paper, proposal 1.1 talks about business relationships. I have some concerns about moving to the concept of business relationships. I think it has to be better defined what “business relationship” means. Basically, when you have a reporting entity, triggering activities that create an obligation are really based on when an account is opened. When a chequing account is opened for a client, the clock starts ticking for that reporting entity to have obligations.

I think there is a move now, and a lot of it is coming from the evaluation from the Financial Action Task Force, that says you should have obligations when there is a business relationship, which is a broader concept than just an account. You may have relationships with clients with whom you do not have an account opened. All of a sudden, you will have a whole lot of other business relationships that will fall under the legislation. You just need to be careful that you are not including things that were not intended to be included.

One of the things with clients is that they may have with you a chequing account. You may also provide advisory services to that client. The new proposed legislation implies that if you have a relationship with a client where you have a triggering event, which is you open an account with that client, and that client has other types of relationships with you, all of those other relationships, even if they were considered low-risk or maybe not even within the realm of the proceeds of crime, suddenly will come under scrutiny. You find then reporting entities saying, “Wait a minute; what happened to all those extensions? Will we now have to worry about things that were not really part of this?” My concern is that there may be something lost in translation where the Financial Action Task Force says you need to take care of business relationships and look into them. Are we going overboard with these business relationships?

One specific example I can give you is the acquisition of portfolio, such as mortgages, for instance, from another party. Let us say you are a reporting entity and you want to acquire a pool of mortgages from a different entity. You are not really opening a new account, so the legislation should not really apply to you because the existing regulation says “on account opening.” Now, that business relationship will create obligations that were not there before. Compare this to what they have in the U.S. In the U.S., these types of relationships are carved out completely and are exempted from the regulations. The point I am trying to make is that those business relationships will create a number of additional obligations, and the question is: Do you really want to create those obligations when they were not there in the first place?

I have other issues with proposal 2.1 and proposal 2.2, which deal with client due diligence regarding suspicious transactions or attempted suspicious transactions. Those transactions were previously exempted from getting to know that client or client due diligence; now they will require you to actually identify your client. There are some big concerns because this is in a way contradicting some previous legislation that says that when you

Mme Johnson : Certainement. Dans le premier document de consultation, la proposition 1.1 porte sur la relation d'affaires. Je m'inquiète un peu de l'introduction du concept de relation d'affaires. Je pense qu'il faut mieux définir le sens de « relation d'affaires ». Pour une entité déclarante, les activités qui créent une obligation démarrent au moment où un compte est ouvert. Lorsqu'un client ouvre un compte de chèques, l'horloge commence à tourner et l'entité déclarante commence à avoir des obligations.

Il semble y avoir un changement, qui découle en grande partie de l'évaluation du Groupe d'action financière. Il semblerait maintenant que les obligations devraient débuter quand il y a une relation d'affaires, ce qui est un concept plus large que l'ouverture d'un compte. Il est possible d'avoir une relation d'affaires avec des clients qui n'ont pas ouvert de compte. Soudainement, une foule d'autres relations d'affaires seront visées par la loi. Il faut faire attention de ne pas inclure des activités dont l'inclusion n'avait pas été prévue.

Les clients peuvent avoir un compte de chèques chez vous. Mais vous pouvez aussi leur fournir des services consultatifs. La nouvelle loi proposée implique que si vous avez une relation d'affaires avec un client qui crée un événement déclencheur, soit l'ouverture d'un compte, et que ce client a d'autres types de relations d'affaires avec vous, toutes ces autres relations, même si elles présentent peu de risque ou n'ont aucun rapport avec les produits de la criminalité, deviennent soudainement assujetties à la loi. Les entités déclarantes se rebifferont et demanderont d'où vient cet élargissement de la portée et si elles doivent maintenant s'inquiéter d'aspects qui n'étaient pas visés auparavant. Ce qui m'inquiète, c'est qu'on va peut-être plus loin que ce que demande le Groupe d'action financière quand il affirme qu'il faut prendre des mesures de vigilance concernant les relations d'affaires. Allons-nous trop loin avec la relation d'affaires?

Un exemple précis que je peux vous donner est l'acquisition d'un portefeuille, comme des prêts hypothécaires, d'une autre partie. Supposons que vous êtes une entité déclarante et que vous voulez acquérir un portefeuille hypothécaire d'une autre entité. Vous n'ouvrez pas vraiment un nouveau compte, alors la loi ne devrait pas s'appliquer parce que le règlement actuel s'applique « à l'ouverture d'un compte ». Cette relation d'affaires créera des obligations qui n'existaient pas auparavant. Comparons cela à ce qui existe aux États-Unis. Aux États-Unis, ces types de relations sont exclus complètement du règlement. Ce que j'essaie de faire valoir, c'est que ces relations d'affaires créeront plusieurs obligations supplémentaires et qu'il faut se demander si l'on veut créer des obligations qui n'existaient pas auparavant.

J'ai d'autres problèmes concernant les propositions 2.1 et 2.2, qui portent sur les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle dans le cas des opérations douteuses ou des tentatives d'opérations douteuses. Auparavant, ces opérations n'étaient pas assujetties aux mesures de vigilance à l'égard de la clientèle. Elles le seront désormais, et il faudra maintenant identifier le client. C'est très problématique, parce que cela contredit en un

have suspicious activity, you should not be getting additional information from a client, because you may be tipping off that client by asking for additional information. Now, you have this proposal that says that when you have a suspicious transaction or someone who attempted a suspicious transaction, you need to ask the individual to give you their name. How does that compare to the requirement not to tip off the client? There needs to be some clarity around this proposal.

The next one is proposal 3.4, where the new requirement is to document the purpose and nature of a business relationship with a client. The previous requirement was to document the purpose of an account opening. There are some issues as to whether it is necessary to have an overall purpose — a nature of a business relationship. What is the use of that? It may be a meaningless requirement. You may have 14 different accounts with one client, and you will require some descriptive purpose and nature of a business relationship. It may be lost what that purpose and nature of a business relationship may be. You may not be able at any given point in time to figure out what the nature of that relationship is. I am not sure if that would accomplish anything over and above the current requirement regarding understanding.

The Chair: Ms. Johnson, if I may interject, I have been advised by our clerk that our teleconference facility is going to terminate in a moment or two. I would like to suggest that you send to us in writing, if you can, to the clerk of the committee any additional items that you have on your list. We will welcome them. Of course, I would not want this teleconference to conclude without telling you, notwithstanding the short notice, that you have been an absolutely great witness — excellent presentations. We applaud you. Thank you very much and please forward any further items that you might have of interest to the clerk. We look forward to receiving them.

Ms. Johnson: Thank you; my pleasure.

The Chair: We have one item that I would like to deal with: the approval of the budgetary proposal to go to Internal Economy. It is being circulated now.

An Hon. Senator: Are we in camera?

The Chair: I do not think it is in camera, but I understand we are off broadcast.

Members of the committee, you have before you a budgetary proposal for the next fiscal year in the amount of \$7,300. This is identical to the proposal that was submitted and approved for the current fiscal year. I might mention to you that the bulk of the money is allocated for the renewal of our subscription to the Financial Services Industry Monitor Daily Briefing and Developments Service, and the remaining \$1,500 is to cover contingencies and courier fees. Both are within the limits set by the Standing Committee on Internal Economy.

certain sens quelques dispositions antérieures de la loi qui prévoyaient qu'en cas d'activité douteuse, il ne fallait pas obtenir de renseignements supplémentaires du client, parce que cela pouvait lui mettre la puce à l'oreille. La proposition actuelle prévoit qu'en cas d'opération douteuse ou de tentative d'opération douteuse, il faut demander au client de donner son nom. Est-ce compatible avec l'exigence de ne pas mettre la puce à l'oreille du client? Il faut que cette proposition soit plus claire.

La suivante est la proposition 3.4, qui prévoit la nouvelle exigence d'obtenir des renseignements sur l'objet et la nature d'une relation d'affaires avec un client. L'exigence antérieure consistait à obtenir des renseignements sur l'objet de l'ouverture d'un compte. On peut se demander si c'est nécessaire d'avoir un objet général, la nature d'une relation d'affaires. À quoi cela servira-t-il? C'est peut-être une exigence inutile. Il peut y avoir 14 comptes différents avec un seul client, et il faudra une description de l'objet et de la nature de la relation d'affaires. L'objet et la nature de la relation d'affaires pourraient se perdre dans toute cette information. À un moment donné, il sera peut-être impossible de savoir quelle est la nature de la relation d'affaires. Je ne sais pas trop ce que cela apporterait de plus que l'exigence actuelle concernant la compréhension des activités des clients.

Le président : Madame Johnson, si je peux intervenir, notre greffier vient de m'informer que notre téléconférence se terminera dans quelques instants. Je vous suggère d'envoyer par écrit au greffier de notre comité, si vous le pouvez, les éléments supplémentaires que vous avez sur votre liste. Nous en tiendrons compte. Évidemment, je ne voudrais pas terminer cette téléconférence sans vous dire que, malgré le court préavis, vous avez été un formidable témoin, votre présentation a été excellente. Nous vous félicitons. Merci beaucoup et n'hésitez pas à faire parvenir au greffier tout autre renseignement qui pourrait nous intéresser. Nous avons hâte de vous lire.

Mme Johnson : Merci. Tout le plaisir est pour moi.

Le président : Nous avons un point à examiner : l'approbation de la demande d'autorisation de budget qui doit aller au Comité de la régie interne. Le document est distribué actuellement.

Une voix : Sommes-nous à huis clos?

Le président : Je ne pense pas que nous sommes à huis clos, mais je crois comprendre que ce n'est pas diffusé.

Chers membres du comité, vous avez devant vous une proposition budgétaire pour le prochain exercice, d'une somme de 7 300 \$. C'est le même montant qui a été demandé et approuvé pour l'exercice en cours. Je précise que la plus grande partie de cette somme est affectée au renouvellement de notre abonnement au Financial Services Industry Monitor Daily Briefing et au Financial Services Industry Monitor Developments, et que le reste, soit 1 500 \$, vise à couvrir les frais divers et les frais de courrier. Les deux montants respectent les limites fixées par le Comité permanent de régie interne.

I would remind you that the costs of witnesses travel, video conferences and other core requirements for the committee's work are paid out of the committee's directorate and do not need to be reflected in this budgetary request. I would add that this budget is for our consideration of legislation and should we, in future, undertake a special study that may incur special expenses, be it for travel or otherwise, we would make a separate budgetary submission to Internal Economy. I would ask for a motion to approve?

Senator Massicotte: I do not dispute the budget. I know that it may not be part of this budget but I urge us to be more ambitious with our agenda and to seek to do more and be more relevant to Canadians. Regarding this subject, I encourage us strongly not necessarily to travel because I do not mind the video conference, but to talk to other countries and learn their best practices. On this issue, I would not mind talking to the U.S. and to England. We are all having the same problem. We should find out what the other guys are doing and how they are faring. We would probably learn lots and probably do work that our own people are not able to do. I encourage us to be more open to that.

The Chair: You will be pleased to know that we will be bringing these people in as witnesses. You will be unhappy to know that we are not making a trip to Washington or London to visit them personally. Your point is well taken, and I can assure you that the steering committee is dealing with this.

Moved, seconded, carried.

Thank you. This meeting is concluded.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, March 8, 2012

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:32 a.m. for the review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17), pursuant to section 72 of the said Act.

Senator Irving Gerstein (Chair) in the chair.

[English]

The Chair: Good morning, ladies and gentlemen, and welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. This morning, we continue the five-year parliamentary review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*. This is our ninth meeting on the subject.

Over the last month, the committee has focused its efforts on hearing from a number of so-called regime partners involved in the implementation and administration of this legislation. Having

Je vous rappelle que les frais de déplacement des témoins, des vidéoconférences et des autres besoins de base pour les travaux du comité sont payés par la Direction des comités et n'ont pas besoin d'être présentés dans cette demande d'autorisation de budget. J'ajoute que ce budget porte sur notre examen des lois, et que si nous décidons un jour d'effectuer une étude spéciale nécessitant des dépenses spéciales, que ce soit pour des déplacements ou d'autres dépenses, nous présenterions une demande d'autorisation budgétaire distincte à la Régie interne. Je demanderais une motion pour approuver la demande.

Le sénateur Massicotte : Je ne conteste pas le budget. Je sais que cela ne fait peut-être pas partie de ce budget, mais je vous exhorte à être plus ambitieux dans nos travaux et à nous efforcer d'aller plus loin et d'être de plus en plus pertinents pour les Canadiens. À cet égard, je vous encourage fortement, pas nécessairement à nous déplacer, parce que je n'ai rien contre les vidéoconférences, mais à parler à d'autres pays et à nous renseigner sur leurs pratiques exemplaires. Sur ce sujet, j'aimerais parler aux États-Unis et à l'Angleterre. Nous avons tous le même problème. Nous devrions nous renseigner pour savoir ce que font les autres et comment ils s'en tirent. Nous apprendrions probablement bien des choses et ferions probablement du travail que d'autres ne peuvent pas faire. Je vous encourage à être plus ouverts dans ce domaine.

Le président : Vous serez ravis d'apprendre que nous inviterons ces personnes à témoigner. Vous serez désolés d'apprendre que nous n'allons pas à Washington ni à Londres pour les visiter personnellement. Votre observation est prise en note et je vous assure que le comité de direction prend les mesures nécessaires.

La motion est proposée, appuyée et adoptée.

Merci. C'est tout pour aujourd'hui.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 8 mars 2012

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 32 pour examiner la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi.

Le sénateur Irving Gerstein (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : Bonjour mesdames et messieurs. Soyez les bienvenus à cette réunion du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Ce matin, nous poursuivons l'examen quinquennal de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Il s'agit de notre neuvième réunion à ce sujet.

Le mois dernier, le comité a accueilli un certain nombre de ceux que l'on appelle les partenaires du régime, qui participent à la mise en œuvre et à l'administration de cette loi. Nous avons

heard the internal perspective, we now continue our efforts to hear an external perspective. Over the next month, we will hear from those familiar with and impacted by the regime, including industry groups and associations as well as independent experts in the field. We are pleased today to welcome a panel representing financial institutions.

Representing the Canadian Bankers Association, we have Mr. Bill Randle, Assistant General Counsel; and Mr. Stephen Harvey, Vice President, Chief Anti-money Laundering Officer for CIBC. Representing Credit Union Central of Canada, we have Mr. Marc-André Pigeon, Director, Financial Services Sector; and Ms. Evelyne Olivier, Internal Audit and Administration Officer for the Winnipeg Police Credit Union. Finally, representing Mouvement Desjardins, we have Ms. Karine Bolduc, Certified Management Accountant and Director, Compliance and Anti-Money Laundering.

We will hear from each of the groups in turn, and then we will ask our questions.

Mr. Randle, the floor is yours.

Bill Randle, Assistant General Counsel, Canadian Bankers Association: Thank you, Mr. Chair. Before I begin, I would like to beg the indulgence of the committee about my voice and, I think, Mr. Harvey's, because we are both suffering from colds. I hope you will, as I say, bear indulgence.

Mr. Chair and members of the committee, thank you for inviting us here today to contribute to your review of the Proceeds of Crime, (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. On behalf of our member banks, we welcome this opportunity to provide you with our comments on this important piece of legislation.

My name is Bill Randle, and I am the Assistant General Counsel of the Canadian Bankers Association. With me today is Stephen Harvey, Vice President and Chief Anti-money Laundering Officer with CIBC. Mr. Harvey is also a member of the Department of Finance's Public/Private Sector Advisory Finance Committee and has been actively involved in the development of the international anti-money laundering, anti-terrorist financing standards established by the Financial Action Task Force.

As you are aware, Canada's AML regime was established around 2000, with the anti-terrorist financing mandate being added in 2001. From the beginning, the financial industry has worked closely and cooperatively with the Department of Finance, law enforcement agencies and the Financial Transactions and Reports Analysis Centre, FINTRAC, on the development and implementation of the AML/ATF regime.

entendu la perspective interne et nous nous intéressons maintenant à la perspective externe. Au cours du mois, nous entendrons les personnes qui connaissent et subissent les effets du régime, y compris des groupes et associations de l'industrie ainsi que des spécialistes indépendants. Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui un groupe de représentants des institutions financières.

Au nom de l'Association des banquiers canadiens, nous entendrons M. Bill Randle, chef adjoint du contentieux, et M. Stephen Harvey, vice-président et chef de la lutte contre le blanchiment d'argent à la CIBC. La Centrale des caisses de crédit du Canada est représentée par M. Marc-André Pigeon, directeur, Secteur des services financiers, et Mme Evelyne Olivier, agente de vérification interne et d'administration à la Coopérative de crédit de la police de Winnipeg. Finalement, pour le Mouvement Desjardins, nous accueillons Mme Karine Bolduc, comptable en management accréditée et directrice de la Conformité et de la Lutte au blanchiment d'argent.

Ces groupes présenteront leurs exposés à tour de rôle, puis nous poserons nos questions.

Monsieur Randle, nous vous écoutons.

Bill Randle, chef adjoint du contentieux, Association des banquiers canadiens : Merci, monsieur le président. Avant de commencer, je demande aux membres du comité de bien vouloir excuser ma voix et, je pense, celle de M. Harvey, parce que nous sommes tous les deux enrhumés. Je sollicite votre patience.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, merci de nous avoir invités aujourd'hui à participer à votre examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Au nom des banques membres, nous saisissons cette occasion de vous offrir nos commentaires sur cette importante loi.

Je m'appelle Bill Randle et je suis chef adjoint du contentieux de l'Association des banquiers canadiens. Je suis accompagné par Stephen Harvey, vice-président et chef de la lutte contre le blanchiment d'argent à la CIBC. M. Harvey est également membre du Comité consultatif public-privé du ministère des Finances et il a participé étroitement à l'élaboration des normes internationales touchant le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Comme vous le savez, le régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité du Canada a été conçu vers 2000, et la composante de lutte contre le financement des activités terroristes y a été ajoutée en 2001. Dès le début, le secteur financier a étroitement collaboré avec le ministère des Finances, les organismes d'application de la loi et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières, le CANAFE, au développement et à la mise en œuvre du régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

All of our member banks have enterprise-wide policies covering AML and ATF, including key elements such as client due diligence, also known as “know your customer”; the reporting of large cash transactions; electronic funds transfers; and suspicious transactions. These policies are designed to help protect the safety, soundness and reputation of the Canadian financial system and to ensure compliance with Canada’s legislation and with the various anti-money laundering laws and regulations in any foreign jurisdiction in which they operate. We welcome, therefore, the comment by FINTRAC officials when they appeared recently before the committee that “the banks are actually doing a very good job and have a very good strong regime of compliance in place.”

As the committee is aware, the Department of Finance recently released for comment two consultation papers; the first was in November and the second was last December. Although the content of both papers is at a relatively high level, the CBA has provided detailed comments on both papers. We recognize that one of the primary goals of the proposed changes is to ensure that Canada is in compliance with the evolving international AML/ATF standards as established by the Financial Action Task Force.

We also accept and support the desire of the Canadian government to safeguard the international reputation of Canada’s financial system and institutions and to promote their continued integrity and growth. We note, however, that to achieve this objective Canada’s financial institutions need to be able to operate and compete on a level playing field in an increasingly global economy.

The second consultation paper of the Department of Finance states, and I quote:

The proposals in this paper seek to maintain the balance between the need to deter and detect money laundering and terrorist financing activities while protecting the privacy rights of Canadians. The Government also recognises the need to minimize the compliance burden on the private sector.

We are pleased that the government acknowledges that the existing AML/ATF regime imposes a regulatory burden on reporting entities and that there is a need to continue to protect the privacy rights of Canadians. A balance must be maintained between implementing further measures to deal with money laundering and terrorist financing and the incremental costs of complying with new requirements, given the significant costs and operational burdens caused by the existing requirements. Any

Toutes nos banques membres ont adopté, à l’échelle de leur entreprise, des politiques visant la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et comportant des éléments clés, tels que le devoir de vigilance à l’égard des clients — appelé aussi contrôle ou identification des clients — ainsi que la déclaration des opérations importantes en espèces, des transferts électroniques de fonds et des transactions douteuses. Ces politiques ont été adoptées afin de contribuer à la préservation de la fiabilité, de la vigueur et de la réputation du système financier canadien et afin d’assurer la conformité aux lois du Canada et aux lois et règlements en matière de lutte contre le blanchiment d’argent de tout autre territoire dans lequel nous faisons affaire. Ainsi, nous avons favorablement accueilli les commentaires émis par les responsables du CANAFE lors d’une audience devant ce comité, à savoir que les banques accomplissent un très bon travail et qu’elles ont en place un régime solide de conformité.

Les membres du comité savent que le ministère des Finances a récemment publié deux documents de consultation, l’un en novembre et l’autre en décembre. Bien que la teneur des deux documents soit générale, l’Association des banquiers canadiens a fourni des commentaires détaillés à leur sujet. Nous sommes conscients que l’une des principales raisons motivant les changements proposés est de veiller à ce que le Canada soit en conformité avec l’évolution des normes internationales en matière de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes, telles qu’elles ont été établies par le Groupe d’action financière.

En outre, nous reconnaissons et soutenons le désir du gouvernement canadien de préserver la réputation internationale du système financier et des institutions financières du pays et de favoriser le maintien de leur intégrité et de leur force. Toutefois, nous faisons remarquer que, pour arriver à cette fin dans une économie de plus en plus mondiale, les institutions financières canadiennes doivent être en mesure de mener leurs affaires et de livrer concurrence selon des règles du jeu équitables.

Dans son deuxième document de consultation, le gouvernement précise :

Les propositions présentées ici visent à maintenir un équilibre entre la nécessité de dissuader et de détecter le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, d’une part, et la protection du droit à la vie privée des Canadiens, d’autre part. Le gouvernement reconnaît également la nécessité de réduire au minimum le fardeau de conformité imposé aux organismes du secteur privé.

Nous sommes rassurés par le fait que le gouvernement est conscient du fardeau réglementaire que subissent les entités déclarantes dans le cadre de l’actuel régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes actuel et de la nécessité de continuer à protéger le droit à la vie privée des Canadiens. Il faut donc atteindre un équilibre entre l’imposition de nouvelles mesures visant le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme d’un côté,

new measures should not place undue or unnecessary incremental burdens on reporting entities and must not undermine the risk-based approach that is generally accepted to be the fundamental principle of the regime. In addition, it is important to allow flexibility in the requirements both today and in the future.

We also want to take this opportunity to raise one specific matter. In our view, consideration needs to be given to permitting FINTRAC to disclose information to reporting entities. The act and regulations currently provide provisions to address the exchange of information among Government of Canada departments and agencies, including FINTRAC and law enforcement, and there are proposals in the second consultation paper that are intended to expand upon those existing disclosure provisions. Neither the current legislative regime nor any of the new proposals in the consultation papers makes any specific provision for the sharing of information between financial institutions or between FINTRAC and reporting entities. We believe the government should consider allowing enhanced disclosure in these areas.

Current privacy legislation with limited exceptions restricts the disclosure of personal information without the knowledge or consent of the client. This situation makes it challenging for the financial system to effectively restrict the customer who is considered to present higher risks for money laundering or terrorist financing activity from an access to financial services. If one financial institution, for instance, believes that one of its customers may be involved in such activities and accordingly terminates its relationship with the client, there is virtually nothing that prevents that client from obtaining the exact same services from another financial institution.

By creating measures that would allow for the sharing of information between financial institutions, the AML/ATF regime as a whole would be strengthened. We recognize, however, that safeguards are required and, therefore, any measures taken to enhance information sharing clearly will need to be balanced with legitimate privacy concerns.

Finally, we wish to note that once the new amendments are finalized, reporting entities will need sufficient time to make the internal changes that will be necessary to ensure full compliance with the new and revised AML/ATF requirements. This will mean that operational processes, employee training and computer systems will have to be updated, and new policies and procedures

et le coût différentiel amené par le besoin de se conformer à de nouvelles exigences de l'autre, vu les coûts assez élevés et les charges opérationnelles considérables occasionnés par les exigences actuelles. Toute nouvelle mesure ne devra donc imposer aux entités déclarantes aucun fardeau différentiel excessif ou superflu, et ne devra pas compromettre l'approche basée sur le risque, qui est généralement acceptée comme principe fondamental du régime. Parallèlement, il importe de permettre une flexibilité dans les exigences, actuelles et futures.

En outre, nous désirons saisir cette occasion pour soulever un point essentiel. À notre avis, il faudra envisager de permettre au CANAFE de divulguer de l'information aux entités déclarantes. La loi et le règlement contiennent des dispositions visant l'échange d'information entre les divers ministères et agences fédéraux, y compris le CANAFE et les organismes d'application de la loi. Le second document de consultation contient une proposition visant l'élargissement de ces dispositions. Ni le régime législatif actuel ni aucune proposition dans le document de consultation ne prévoient spécifiquement le partage de l'information entre institutions financières, ni entre le CANAFE et les entités déclarantes. Nous sommes d'avis que le gouvernement devra envisager de permettre une plus vaste divulgation dans ce sens.

Les lois actuelles en matière de protection des renseignements personnels, sauf exceptions restreintes, interdisent la communication de renseignements personnels sans que le client en soit informé et donne son consentement. Ainsi, il est difficile pour le système financier d'interdire l'accès aux services à un client considéré comme présentant un risque élevé d'entreprendre des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Par exemple, si une institution financière croit que l'un de ses clients serait impliqué dans de telles activités, et par conséquent met fin à sa relation avec ce client, il n'y a absolument rien qui pourrait empêcher ce client d'obtenir les mêmes services auprès d'une autre institution financière.

Permettre aux institutions financières, dans le cadre d'un mécanisme spécifique, de partager des renseignements entre elles ne fera que raffermir le régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes dans son ensemble. Cela dit, nous sommes conscients de l'importance de prévoir des balises afin de tenir compte des préoccupations légitimes en matière de protection de la vie privée au moment d'appliquer toute mesure visant l'amélioration du partage d'information.

Finalement, notons que, lorsque les modifications auront été apportées, les entités déclarantes auront besoin d'assez de temps afin d'apporter les changements internes nécessaires à une conformité totale avec les nouvelles exigences révisées en matière de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. En effet,

will have to be developed. All stakeholders, therefore, will need a transition period to implement system changes before the new requirements should come into force.

In closing, we would like to reiterate the strong support of the banking industry for the AML/ATF regime. We are pleased to have an opportunity to work cooperatively with the government and parliamentarians to ensure that Canada's AML and ATF system is thorough and effective.

Thank you once again for providing the CBA with this opportunity to offer our views. We would be pleased to answer any questions.

The Chair: Thank you very much, Mr. Randle.

Mr. Harvey, did you wish to add anything at this point or will you only respond to questions?

Stephen Harvey, Vice President, Chief Anti-money Laundering Officer, CIBC, Canadian Bankers Association: I will just respond to questions.

The Chair: Thank you very much.

I will now turn to Mr. Pigeon.

Marc-André Pigeon, Director, Financial Services Sector, Credit Union Central of Canada: I understand from talking to the clerk that I have up to 10 minutes, and I will probably be using the full allotted time.

[*Translation*]

Thank you, Mr. Chair, for inviting us to share our thoughts on your review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

I am the Director of Financial Services Sector at Credit Union Central of Canada. With me today is Evelyne Olivier, the Internal Audit and Administration Officer with the Winnipeg Police Credit Union. The Winnipeg Police Credit Union has \$150 million in assets, 20 employees and roughly 4,600 members.

As the person responsible for complying with the federal government's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime, Ms. Olivier brings a lot of real-world experience to the table. She will be pleased to share her insights into some of the challenges posed by the legislative framework on small financial institutions.

les processus opérationnels, le matériel de formation des employés et les systèmes informatiques doivent être mis à jour, et de nouvelles politiques et procédures doivent être élaborées. Par conséquent, tous les intervenants auront besoin d'une période de transition afin d'apporter les changements au système avant l'entrée en vigueur des nouvelles exigences.

En conclusion, j'aimerais souligner de nouveau l'appui ferme du secteur bancaire au régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Nous sommes heureux de pouvoir collaborer avec le gouvernement et les parlementaires en vue de doter le Canada d'un système de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes qui soit complet et efficace.

Encore une fois, merci d'avoir donné à l'Association des banquiers canadiens cette occasion de faire valoir ses opinions. Nous serons ravis de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Randle.

Monsieur Harvey, voulez-vous ajouter quelque chose ou vous contenterez-vous de répondre aux questions?

Stephen Harvey, vice-président, chef de la lutte contre le blanchiment d'argent, CIBC, Association des banquiers canadiens : Je répondrai aux questions.

Le président : Très bien.

Passons maintenant à M. Pigeon.

Marc-André Pigeon, directeur, Secteur des services financiers, Centrale des caisses de crédit du Canada : Le greffier m'a dit que je pouvais utiliser 10 minutes et j'aurai probablement besoin de tout ce temps.

[*Français*]

Merci, monsieur le président, de nous avoir invités à vous faire part de nos commentaires sur votre examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Je suis directeur des politiques du secteur financier de la Centrale des caisses de crédit du Canada. Je suis accompagné de Mme Evelyne Olivier, agente de vérification interne et d'administration de la Coopérative de crédit de la police de Winnipeg. Le Winnipeg Police Union possède des actifs d'environ 150 millions de dollars, compte 20 employés et environ 4 600 membres.

En qualité de personne chargé de respecter le régime anti-recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes instaurés par le gouvernement fédéral, Mme Olivier apporte à la table sa grande expérience pratique. Elle aura le plaisir de vous faire part de ses perspectives sur certains des défis présentés aux petites institutions financières dans le cadre législatif fédéral.

[English]

Credit Union Central of Canada is the national trade association for its member organizations, the provincial centrals, and through them 368 Canadian credit unions that range in size from smaller organizations like the Winnipeg Police Credit Union to much larger organizations like Vancity, which has about \$16 billion in assets, 420,000 members and 1,870 employees. Regardless of size, credit unions are full-service cooperative financial institutions that are owned by their members. Combined, Canadian credit unions hold more than \$140 billion in assets and operate a branch network with more than 1,700 locations outside of Quebec. These branches serve more than 5 million members and employ almost 26,000 people.

While there may be a wide variation in the size of credit unions, most qualify as small businesses. In fact, two thirds of the country's credit unions have fewer than 50 employees. That is a widely used definition of small business. Moreover, credit unions are the only full-service bricks and mortar financial institution in some 380 communities outside of Quebec. These facts are important because many of my comments today will focus on the impact of the current AML/ATF framework and the proposed changes on smaller financial institutions like credit unions.

Before I get too far along in my remarks, I want to stress that the credit union system understands and appreciates the importance of the AML/ATF framework for protecting the safety of our country and the integrity of our financial system. As community-owned and -operated financial institutions, we care deeply about keeping our communities safe.

With that in mind, it is important to begin by recognizing that credit unions are separate, autonomous, individually incorporated financial institutions. Each credit union is considered a reporting entity for FINTRAC purposes and, as a result, is directly impacted by this legislation, despite the fact that credit unions tend to be mostly regulated provincially.

Unlike Desjardins and the chartered banks, these separate institutions do not have a single centralized reporting entity to manage their compliance and reporting. Each of the 368 credit unions, in other words, has to spend time and resources complying with these requirements.

[Traduction]

La Centrale des caisses de crédit du Canada est l'association commerciale nationale pour ses organismes membres — les centrales provinciales — et, par leur entremise, les 368 caisses de crédit du Canada de taille variable, allant de petites institutions comme le Winnipeg Police Credit Union à des organismes beaucoup plus importants comme Vancity, avec des actifs d'environ 16 milliards de dollars, 420 000 membres et 1 870 employés. Quelle que soit leur taille, les caisses de crédit sont des institutions financières coopératives de services complets dont les membres sont propriétaires. Combinées, les caisses de crédit du Canada détiennent des actifs de plus de 140 milliards de dollars et exploitent un réseau de succursales qui compte plus de 1 700 emplacements hors du Québec. Ces succursales servent plus de 5 millions de membres et comptent presque 26 000 employés.

Bien que la taille des caisses de crédit varie considérablement, la plupart d'entre elles sont de petites entreprises. En fait, les deux tiers des caisses de crédit du pays comptent moins de 50 employés, ce qui correspond à la définition largement acceptée de l'expression « petite entreprise ». De plus, les caisses de crédit sont les seules institutions financières ayant pignon sur rue dans quelque 380 communautés hors du Québec. Ces faits sont importants parce que bon nombre des observations que je ferai aujourd'hui sont axées sur l'impact du cadre actuel de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — et des changements proposés à ce cadre — sur les petites institutions financières comme les caisses de crédit.

Avant d'aller trop loin dans mes commentaires, je souligne que le système des caisses de crédit comprend l'importance du cadre de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes pour la protection de la sécurité de notre pays et l'intégrité de notre système financier. En qualité d'institutions financières que la communauté possède et exploite, nous nous soucions énormément de la sécurité de nos communautés.

Cela dit, je pense qu'il est important de commencer en reconnaissant que les caisses de crédit sont des institutions financières séparées, autonomes et constituées individuellement en personnes morales. Chaque caisse de crédit est donc une entité de déclaration aux fins du CANAFE et, par conséquent, est touchée directement par les lois et les règlements fédéraux, même si les caisses de crédit sont généralement réglementées au niveau provincial.

Contrairement à Desjardins et aux banques à charte, ces institutions financières distinctes n'ont pas d'organe de déclaration centralisé qui gère la conformité et les déclarations. Autrement dit, chacune des 368 caisses de crédit, quelle que soit sa taille, doit consacrer du temps et des ressources pour assurer sa conformité à ces exigences.

The credit union system has been concerned for some time now that the AML/ATF framework fails to achieve the government's objectives and, moreover, harms the competitive interest of smaller financial institutions like ours.

As other witnesses have noted, there seems to be an imbalance between reporting requirements and legal convictions in the current framework. In 2009-10, we know that financial institutions provided roughly 16 million disclosures to FINTRAC, resulting in 509 disclosures to law enforcement entities, which in turn led to 29 convictions out of 138 completed cases. This is from Statistics Canada data. Cumulatively, FINTRAC has received 126 million transaction reports since inception. One would assume that, given this accumulated data and experience, the conviction rate would be a little higher than it is.

From a credit union perspective, it is clear that all of this implies a significant compliance burden, one that arguably disadvantages credit unions relative to their larger competitors who have the means to hire costly compliance officers, centralize these functions and achieve economies of scale.

To illustrate the kind of commitment that is involved, consider the commitment for a credit union with 13 branches that is involved with respecting the current \$10,000 threshold for international transactions. One of our credit unions calculated that burden as follows: In 2011 it reviewed 843 international electronic fund transfers that exceeded the \$10,000 threshold to determine whether or not reporting was required to FINTRAC. Of the 843, it reported 38 to FINTRAC, either because the credit union was the first Canadian financial institution to receive the funds or the last to send the funds, or because information was missing for funds received through another entity. It takes about five minutes to review each of these records, implying that this credit union devoted about 70 hours to this activity. It takes another 10 to 20 minutes to complete a report, depending on how much information is missing. This implies another 6 to 12 hours for the reports, for a total of up to 82 hours for this one aspect of the compliance regime.

Eighty-two hours may not sound like a lot of time, but keep in mind that this does not include time devoted to complying with other aspects of the framework, nor does it include training and upgrading costs, front-line staff time, the costs of implementing tracking systems, the risk of penalties and the opportunity costs of having employees devote at least two full weeks a year to this one aspect of the regime.

Depuis un certain temps déjà, le système des caisses de crédit s'inquiète de la possibilité que le cadre législatif de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes n'atteigne pas les objectifs du gouvernement et, de surcroît, nuise aux intérêts concurrentiels de petites institutions financières comme les caisses de crédit.

Comme l'ont fait observer d'autres témoins, il semble exister un déséquilibre entre les exigences relatives aux déclarations et les condamnations judiciaires dans le cadre actuel. En 2009-2010, nous savons qu'environ 16 millions de déclarations ont été fournies au CANAFE par les institutions financières, ce qui a donné lieu à 509 divulgations qui se sont soldées par 29 condamnations sur 138 affaires réglées. Ces données proviennent de Statistique Canada. Cumulativement, CANAFE a reçu 126 millions de déclarations concernant des transactions depuis sa création. On pourrait supposer qu'étant donné cette accumulation de données et d'expérience, le taux de condamnation serait considérablement plus élevé qu'il ne l'est actuellement.

Du point de vue des caisses de crédit, il est clair que tout cela implique un fardeau considérable sur le plan de la conformité, un fardeau qui, sans doute, désavantage les caisses de crédit par rapport à leurs concurrents plus gros, qui ont les moyens d'embaucher des agents de conformité qui coûtent de plus en plus cher, de centraliser ces fonctions et de réaliser des économies d'échelle.

Pour illustrer la situation, réfléchissons à l'engagement de temps requis pour respecter le seuil de 10 000 \$ pour les transactions internationales. Une caisse de crédit affiliée qui compte 13 succursales a quantifié comme suit la charge de travail actuelle : en 2011, elle a examiné 843 transferts électroniques de fonds qui dépassait le seuil de 10 000 \$ afin de déterminer si une déclaration était requise. Des 843 transferts, elle en a déclaré 38 au CANAFE, parce qu'elle était soit la première institution canadienne à recevoir le transfert, soit la dernière à l'envoyer à l'extérieur du pays, ou encore parce qu'il manquait certains renseignements. Il faut environ 5 minutes pour examiner chacun de ces dossiers, ce qui indique que la caisse de crédit a consacré environ 70 heures à cette activité. Il faut entre 10 et 20 minutes supplémentaires pour remplir un rapport, selon que toutes les informations requises sont disponibles ou pas. Cela sous-entend de six à 12 heures de plus pour les déclarations, ce qui donne un total de 82 heures pour cet aspect du régime.

On peut penser que 82 heures, ce n'est pas beaucoup, mais il ne faut pas oublier que cela ne tient compte ni du temps consacré à assurer la conformité avec d'autres aspects du cadre, ni des coûts de formation et de recyclage, du temps du personnel de première ligne, des coûts de mise en œuvre de systèmes de suivi, du risque de pénalités pécuniaires et du coût de renonciation attribuable au fait que des employés doivent consacrer au moins deux semaines complètes par an à cet aspect du cadre.

If we remove the \$10,000 threshold, as proposed in the Department of Finance's December consultation paper, the reporting burden for this one aspect — and I stress the one aspect — of the framework would increase markedly.

When you pair the situation with the evidence of low conviction rates, you end up with a situation that seems to conflict the recommendations coming from the government's own Red Tape Reduction Commission report which in late January released its excellent report called *Cutting Red Tape . . . freeing business to grow*.

In that report, the commission, which was created by Prime Minister Harper, outlined several principles meant to guide regulatory policy. One of those principles is the notion of proportionality, an idea broached by the Privacy Commissioner when she appeared before the committee, which says simply that you should not use a policy hammer to swat a fly. We strongly support the use of this principle.

The commission also underlined the importance of understanding that one-size-fits-all regulations, which is the implicit framework in the current rules, tend to disproportionately harm smaller businesses like credit unions.

To avoid this outcome, the commission recommends the use of a small-business lens to filter regulatory requirements. It further discusses potential policy accommodations that flow from this lens including, for example, exemptions or delayed implementation time frames. With these considerations in mind, we would like to offer three recommendations for the committee to consider in its deliberations.

First, we believe the federal government ought to, at a minimum, question whether more is better with respect to volume of reporting, and whether that is the best way to mitigate the threat of money laundering and terrorist financing. It is for this reason that we, in our response to the Department of Finance's December consultation paper, oppose the elimination of the \$10,000 reporting threshold.

Second, we believe the federal government should subject its proposed AML/ATF changes to the small-business lens recommended by the Red Tape Reduction Commission. The small-business lens would help ensure that rules are designed in a manner that meets the policy objectives of the government while not creating competitive disadvantages for smaller organizations.

Si le seuil de 10 000 \$ est éliminé, comme l'a proposé le document de consultation du ministère des Finances publié en décembre dernier, le fardeau des déclarations pour cette partie du cadre — et j'insiste sur le fait qu'il s'agit seulement d'un aspect — augmentera de façon importante.

Lorsque cette situation est associée aux taux de condamnation peu élevés, cela produit une situation qui semble contredire les recommandations de la Commission gouvernementale sur la réduction de la paperasse, qui a publié à la fin de janvier un excellent rapport final intitulé *La réduction de la paperasse... libérer les entreprises et leur permettre de croître*.

Dans ce rapport, la commission, créée par le premier ministre Harper, a présenté plusieurs principes dont le but était de guider la politique en matière de réglementation. Un de ces principes est le concept de proportion, à savoir l'idée qu'on n'utilise pas un marteau politique pour écraser une mouche, un principe discuté par la commissaire de la vie privée lors de sa comparution devant votre comité. Nous appuyons sans réserve ce principe.

La commission a également souligné l'importance de comprendre que la réglementation « taille unique », qui est implicite dans le cadre actuel de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, a tendance à nuire de façon disproportionnée aux petites entreprises comme les caisses de crédit.

Pour éviter ce résultat, le rapport de la commission recommande le recours au point de vue des petites entreprises pour filtrer les exigences proposées en matière de réglementation. Elle discute également de l'éventualité de modifier les politiques en fonction du point de vue des petites entreprises, y compris, par exemple, en instaurant des exonérations ou des échéanciers de mise en œuvre reportés. Dans cet esprit, nous souhaitons proposer au Comité trois recommandations à examiner.

Premièrement, nous pensons que le gouvernement fédéral devrait, au minimum, se demander si un fort volume de déclarations — l'idée que plus, c'est mieux — représente vraiment la meilleure façon de réduire la menace présentée par le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. C'est pourquoi, dans notre réponse au document de travail que le ministère des Finances a publié en décembre dernier, nous nous opposons à l'élimination du seuil de 10 000 \$.

Deuxièmement, nous pensons que le gouvernement fédéral devrait revoir les changements proposés au cadre de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes en fonction du point de vue des petites entreprises, comme le recommandait la Commission sur la réduction de la paperasse. Le point de vue des petites entreprises aiderait le gouvernement fédéral à atteindre ses objectifs tout en évitant de mettre en place des règlements qui font pencher l'équilibre concurrentiel dans la direction des grosses institutions financières.

Third, and finally, we believe that the public interest would be well served by having the federal government conduct a detailed cost-benefit analysis of the current framework before proceeding with the implementation of additional proposed regulations. Again, this cost exercise is entirely consistent with the recommendations from the Red Tape Reduction Commission report, which noted that regulators have not effectively or consistently applied this kind of analysis despite a requirement to do so in the regulatory impact analysis statements.

To conclude, Mr. Chair, we would like to thank the committee for the opportunity to contribute to its study. We would like to reiterate our support for the framework in principle, and we would be pleased to provide you with any additional information you would require and to answer your questions.

The Chair: Thank you very much, Mr. Pigeon.

Now, representing Mouvement Desjardins, Ms. Karine Bolduc.

[Translation]

Karine Bolduc, Certified Management Accountant and Director, Compliance and Anti-Money Laundering, Mouvement Desjardins: Mr. Chair, thank you for inviting Mouvement Desjardins to present its recommendations in the changes proposed to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

I am the director responsible for the surveillance department that deals with money laundering and terrorist financing for Mouvement Desjardins; I am also in charge of Mouvement Desjardins' compliance program.

Ranked 20th out of the 50 most secure financial institutions in the world in 2011 by *Global Finance* magazine, Mouvement Desjardins is the largest cooperative financial group in Canada. The movement inspires confidence around the world because of the commitment of its people, its solid financial base and its contribution to sustainable prosperity. Our mission is to work for the economic and social well-being of people and communities.

With assets of \$190 billion, Mouvement Desjardins is the largest cooperative financial group in Canada. With the strength of our network of credit unions in Quebec and Ontario, and through the support of our branches, some active nationally, we offer our 5.8 million members a complete range of products and services.

Mouvement Desjardins also brings together expertise in wealth management, in personal and property insurance, and in services to individuals and to businesses. It is one of the country's largest

Troisièmement, nous pensons que l'intérêt public serait bien servi si le gouvernement fédéral procédait à une analyse coût/bénéfice détaillée du cadre actuel de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes avant de passer à la mise en œuvre des règlements proposés. Ici encore, cet exercice s'inscrirait dans l'esprit des recommandations de la Commission sur la réduction de la paperasse, qui a noté que les organismes de réglementation n'avaient pas eu recours à ces outils de façon efficace ou uniforme, en dépit du fait qu'ils devaient le faire dans leurs déclarations sur les études d'impact de la réglementation.

En conclusion, monsieur le président, nous remercions le Comité de cette occasion de contribuer à son examen. Nous réitérons notre appui de principe envers ce cadre. Nous serions ravis de vous fournir les renseignements supplémentaires que vous pourriez nous demander et nous sommes surtout impatients de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Pigeon.

Écoutons maintenant la représentante du Mouvement Desjardins, Mme Karine Bolduc.

[Français]

Karine Bolduc, comptable en management accrédité et directrice de la conformité et de la lutte au blanchiment d'argent, Mouvement Desjardins : Merci, monsieur le président, d'avoir invité le Mouvement Desjardins à vous présenter ses recommandations par rapport aux changements proposés à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Je suis la directrice responsable du département de surveillance ou du blanchiment d'argent et financement du terrorisme pour le Mouvement Desjardins et également en charge de l'implantation du programme de conformité pour le Mouvement Desjardins.

Classé, en 2011, au 20^e rang des 50 institutions financières les plus sûres au monde selon le magazine *Global Finance*, le Mouvement Desjardins, premier groupe financier coopératif du Canada, inspire confiance dans le monde par l'engagement des personnes, par sa solidité financière et par sa contribution à la prospérité durable. Il a comme mission de contribuer au mieux-être économique et social des personnes de la collectivité.

Avec un actif de 190 milliards de dollars, le Mouvement Desjardins est le plus important groupe financier coopératif du Canada. S'appuyant sur la force de son réseau des caisses au Québec et en Ontario ainsi que sur l'apport de ses filiales, dont plusieurs sont actives à l'échelle canadienne, on offre la gamme de produits et de services les plus complets à nos 5,8 millions de membres.

Le Mouvement Desjardins, c'est aussi un regroupement d'expertises en gestion du patrimoine, en assurance de personnes, en assurance de dommages, en services aux

employers, with about 45,000 capable employees and more than 5,400 elected directors.

I would first like to talk about the potential that cooperatives have in the fight against money laundering and terrorist financing. Mouvement Desjardins has different types of reporting entities, including a network of credit unions, life insurers, and stockbrokers. Our Fédération des caisses Desjardins du Québec issues credit cards and acts as a correspondent bank for international transactions.

From an overall perspective, being an integrated group allows us to have a complete view of our members' and clients' activities, which makes the detection of money laundering easier. The commitment to sustainable prosperity in the organization's mission refers to long-term economic development and wealth creation. This commitment reinforces Mouvement Desjardins' desire to fight against money laundering and terrorist financing.

In 2011, the "Coopmoi" program was launched to provide financial education and cooperative activities. Mouvement Desjardins intends to continue its efforts at the 2012 International Summit of Cooperatives, in order to further celebrate cooperative activity and to highlight its relevance for and contribution to a plural economy.

We believe that cooperation is an element essential to the success of the fight against criminal financial activity and that the structure of Mouvement Desjardins can help to raise the industry's standards in this matter, so long as the legislation recognizes that uniqueness and provides the tools necessary for us to act as an integrated group.

Our testimony today will be divided into three sections: substantive issues with the proposed amendments, the items that we consider to be positive, and the proposals on strengthening that we consider to be too harsh.

In terms of the substantive issues with the proposed amendments, the first challenge is operational and technological. The quality of the member and client experience is at the heart of Desjardins' priorities, as it is for all other financial institutions. As a result, we look at all the legal requirements that have to be put into place in terms of executing them, first in an automated and centralized way and then, finally, in a decentralized way in the daily processes of service delivery directly to our clients and our members.

The work demanded by the act requires financial institutions to acquire sophisticated and expensive surveillance tools in order to examine a significant volume of transactions, to carry out burdensome administrative tasks in a centralized way and to implement effective methods of mitigation and oversight. These sophisticated tools can detect complex money laundering situations and scenarios. So it is essential that the act consider the growing ability that financial institutions have in detecting and declaring suspicious money laundering threats rather than to

particuliers et aux entreprises. C'est l'un des plus importants employeurs au pays. Il mise sur les compétences d'environ 45 000 employés en plus de 5 400 dirigeants élus.

Dans un premier temps, j'aimerais parler du potentiel des coopératives pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le Mouvement Desjardins compte différents types d'entités déclarantes. On n'a qu'à penser au réseau des caisses, à l'assureur-vie, aux courtiers en valeurs mobilières, à la Fédération des caisses Desjardins du Québec, qui comprend un émetteur de carte de crédit et un correspondant bancaire pour les transactions internationales.

D'un point de vue global, être un groupe intégré permet d'avoir une vue complète des activités des membres et clients, ce qui facilite la détection du blanchiment d'argent. L'engagement de prospérité durable présent dans la mission de l'organisation réfère au développement économique et à la création de richesse dans une perspective de long terme. Cet engagement supporte la volonté du Mouvement Desjardins de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

En 2011 fut lancé le programme Coopmoi, voué notamment à l'éducation financière et à la coopération. Le Mouvement Desjardins entend poursuivre ses efforts, en 2012, à l'Internationale des coopératives dans le but de faire rayonner davantage la coopération et démontrer sa pertinence et sa contribution dans une économie plurielle.

Nous croyons que la coopération est un élément essentiel au succès de la lutte contre la criminalité financière et que la structure du Mouvement Desjardins peut contribuer à élever les standards de l'industrie quant à cette problématique, sous réserve que la loi lui reconnaisse cette particularité et lui fournisse des leviers pour agir en tant que groupe intégré.

Le témoignage d'aujourd'hui sera subdivisé en trois sections : les enjeux de fond sur les modifications proposées, les éléments jugés positifs et les propositions sur des renforcements jugés trop sévères.

Sur le plan des enjeux de fond sur les modifications proposées, le premier défi en est un opérationnel et technologique. La qualité de l'expérience membres et clients est au cœur des priorités de Desjardins, tout comme les autres institutions financières. De ce fait, toutes les exigences légales à mettre en place sont étudiées en fonction de leur exécution, d'abord d'une façon automatisée puis centralisée et, en en dernier lieu, décentralisée dans les processus quotidiens de prestation de services directs aux membres et clients.

Le travail requis par la loi exige des institutions financières qu'elles se dotent d'outils de surveillance sophistiqués et coûteux afin de vérifier un volume important de transactions, d'exécuter de façon centralisée des tâches administratives lourdes et de mettre en place des mesures d'atténuation et de contrôle performantes. Ces outils sophistiqués peuvent détecter des situations et des scénarios complexes de blanchiment d'argent. Il est donc essentiel que la loi prenne en considération les capacités grandissantes qu'ont les institutions financières de détecter et de

apply too-general rules designed to prevent information from slipping away. To operate effectively, FINTRAC must have strategic financial information.

The second challenge is structural. The complexity of the required amount of checking using the risk-based approach varies with the high reporting standards FINTRAC requires. This requires a centralized department to do the work for the financial institutions. This centralization is even more desirable since it allows a higher level of quality to be reached, work methods to be standardized, suspicious situations within a company to be detected against a global picture, all without conflict of interest because the work is being done by people who are not directly connected with service delivery.

At this point, it is vital to consider the particular structure of integrated groups such as Mouvement Desjardins. This will allow FINTRAC to conduct centralized compliance examinations, to communicate directly with the federation's central unit so that other institutions in the same group can be inspected or so that regular meetings with a central unit can be held in order to indicate situations that need to be corrected or simply to provide feedback.

Mention should be made in the act about the delegation of some activities between the various entities in the same group; this would ensure that Mouvement Desjardins, like other integrated financial groups, can use the full potential of its structure and thereby better spearhead the fight against money laundering and terrorist financing.

In terms of the financial challenges, I am sure that we all agree that the strengthening that requires transaction systems to be updated, surveillance tools to be acquired, and processes and training to be added, are expensive for financial institutions and should be chosen for the benefits they provide to the integrity of our financial systems. The time it takes to put them in place must also be considered.

As for the items considered to be positive, Mouvement Desjardins supports the principle of strengthening standards and the duty to be vigilant for our clients, since that is the basis of a good program of effective compliance. Of course, all the loosening of restrictions in the amendments is welcome because it allows efforts to be focused on the key areas.

So we look forward with interest to welcoming the loosening of restrictions in situations of introduced business, of clients not physically present, and of corporations listed on a Canadian or other foreign stock exchange designated by the minister.

The Internet is a major development in the business model of financial institutions, from sending money overseas to paying bills and opening accounts. We feel that the use of the Internet is an inevitable trend in the industry, but one that brings with it greater

déclarer des situations à risque de blanchiment d'argent plutôt que d'appliquer des règles trop générales pour éviter d'échapper de l'information. Pour opérer efficacement, le CANAFE doit avoir de l'information financière stratégique.

Le deuxième défi est un défi structurel. La complexité de volume des vérifications requises au niveau de l'approche basée sur les risques varie avec les standards élevés exigés par le CANAFE pour les déclarations. Cela exige qu'un département central effectue le travail pour les institutions financières. Cette centralisation est d'autant plus souhaitable qu'elle permet d'atteindre un niveau de qualité plus élevé, de standardiser les méthodes de travail, de détecter les situations à risque dans l'entreprise avec un portrait global et intégré et ce, sans conflit d'intérêts puisque les travaux sont exécutés par du personnel non relié directement à la prestation des services.

À ce point, il est primordial de prendre en considération la structure particulière au sein des groupes coopératifs intégrés comme le Mouvement Desjardins et ainsi permettre au CANAFE de réaliser des examens de conformité centralisés, de communiquer directement avec l'unité centralisée de la fédération pour inspecter d'autres institutions du même groupe ou de tenir des rencontres régulièrement avec une unité centralisée afin de l'informer de situations à corriger ou simplement fournir une rétroaction.

Une mention quant à la délégation de certaines activités entre les entités d'un même groupe devrait être ajoutée dans la loi pour assurer que le Mouvement Desjardins, comme d'autres groupes financiers intégrés, puisse exploiter le plein potentiel de sa structure et ainsi mieux mener la lutte au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes.

Quant aux défis financiers, je crois qu'on est tous d'accord pour dire que les renforcements qui exigent la mise à jour des systèmes transactionnels, l'acquisition d'outils de surveillance, l'ajout de processus et la formation sont coûteux pour les institutions financières et devraient être choisis en fonction du bénéfice qu'ils procurent à l'intégrité de nos systèmes financiers. Il faut aussi considérer le temps de mise en place de tels éléments.

Au niveau des éléments jugés positifs, le Mouvement Desjardins est en accord avec le principe de renforcement des normes et du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle puisque cela constitue la base d'un bon programme de conformité efficace. Nécessairement, tous les allègements prévus dans les modifications sont les bienvenus puisqu'ils permettent de concentrer les efforts aux endroits névralgiques.

Nous accueillons donc avec intérêt les allègements prévus pour les situations d'apporteurs d'affaires, les situations de clients absents et de personnes morales cotées en bourse de valeurs au Canada ou identifiées par le ministère.

Le modèle d'affaire des institutions financières se développe de façon importante via Internet, que ce soit au niveau de la possibilité d'envoyer des fonds à l'international, de payer des factures ou d'ouvrir des comptes. Nous sommes d'avis que

risks. The act must therefore provide for flexible tools allowing financial institutions to identify their clients online at little cost in both operation and expense.

The final item that we consider positive is that the department will have the ability to implement countermeasures quickly and to give instructions to financial institutions. It will of course be equally necessary to support financial institutions in putting these countermeasures into place.

In terms of the strengthening proposals that we consider too harsh, we feel that it would be inappropriate to remove the insurance declaration thresholds for politically exposed foreign persons or the thresholds for checking identities. Specifically with life insurance, we must avoid an extension into low-risk products and the elimination of the declaration threshold. Instead, the products that are at risk should be specified.

In the area of international electronic transfers, once more, it is necessary to avoid eliminating online transfer thresholds as a way to detect terrorist financing. We have mitigation measures in place and we propose that the act specify mandatory measures rather than create a system of sending electronic transfers to FINTRAC.

We also consider it too demanding to determine, for every account, whether clients are closely linked to politically exposed foreign persons when referring to close associates. Our proposal is to do so with high-risk clients. In general, therefore, Mouvement Desjardin's proposal is to rely on a risk-based approach by placing more markers for actions to be taken and products to be watched, rather than lowering or removing the declaration thresholds or, again, in requiring the identification of clients using low-risk products.

In closing, we would like to thank the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for providing the Mouvement Desjardins with this opportunity to testify on the strengthening of the legislative framework that is proposed. We will be happy to answer your questions on the comments we have just provided.

[English]

The Chair: Thank you, Ms. Bolduc.

If I may start with a question to Mr. Pigeon, it is a pleasure to have you back. I think it was December 8 you appeared before our committee on another bill, Bill S-5, as I recall.

As I recall, at that time you made reference to the principle that you were concerned about one size fits all. Therefore it is with no surprise that I notice on page 8 of your presentation today you again make reference to that one size fits all.

l'utilisation d'Internet est une tendance inévitable de l'industrie et qu'elle représente un risque plus élevé. La loi doit donc prévoir des outils allégés aux institutions financières afin qu'elles procèdent à l'identification de leur clientèle en ligne et ce, à faible coût, tant opérationnel que financier.

Le dernier élément jugé positif est le fait d'octroyer au ministère la prise de contre-mesures pour agir rapidement et donner des instructions aux institutions financières. Il va sans dire qu'il faudra également supporter les institutions financières dans la mise en place de contre-mesures.

En ce qui concerne les propositions sur les renforcements jugés trop sévères, nous jugeons qu'il serait inapproprié d'enlever les seuils de déclaration dans le domaine de l'assurance pour les étrangers politiquement vulnérables ou les seuils de vérification de l'identité. Pour le secteur de l'assurance-vie particulièrement, il faut éviter d'élargir à des produits à faible risque et éviter d'éliminer le seuil de déclaration, mais plutôt préciser quels sont les produits à risque.

Pour le secteur des virements internationaux, encore une fois il faut éviter d'éliminer les seuils de télévirement pour détecter le financement du terrorisme. Nous avons des mesures d'atténuation en place et nous proposons que la loi spécifie des mesures obligatoires plutôt que de systématiser l'envoi des télévirements au CANAFE.

Nous jugeons également qu'il est fastidieux de déterminer pour tous les comptes si un client est relié étroitement à un étranger politiquement vulnérable lorsqu'on fait référence à un associé proche. Nous vous proposons de le faire lorsqu'un client est à risque élevé. Donc, de façon générale, le Mouvement Desjardins propose de s'appuyer sur une approche basée sur les risques en donnant plus de balises sur les gestes à poser et sur les produits à surveiller, plutôt que d'abaisser ou d'abolir les seuils des déclarations ou, encore, forcer l'identification de certains clients qui utilisent des produits à faible risque.

Pour conclure, nous aimerions remercier le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce de l'occasion offerte au Mouvement Desjardins de témoigner sur les renforcements prévus au cadre législatif. Il nous fera plaisir de répondre à vos questions relativement aux propos tenus précédemment.

[Traduction]

Le président : Merci, madame Bolduc.

Je vais commencer par une question qui s'adresse à M. Pigeon. Je suis heureux de vous revoir. Si j'ai bonne mémoire, c'est le 8 décembre que vous avez comparu devant le comité au sujet d'un autre projet de loi, le projet de loi S-5.

Vous nous aviez alors, n'est-ce pas, parlé de cette notion de solution unique pour tous, qui vous inquiétait. Je ne suis donc pas étonné de voir, à la page 4 de votre mémoire d'aujourd'hui, que vous mentionnez à nouveau cet aspect.

You make specific reference to this issue of the \$10,000 reporting threshold. Last night — you may have read the testimony — Susana Johnson, head of anti-money laundering services at KPMG Forensic, spoke to us about the maturity of the reporting regime and the possibility of lowering this threshold.

She said, and I quote directly:

. . . that lowering that threshold may not necessarily create additional problems because it is really an automated process. You just lower your threshold. I am not sure what the technological problems may be, but right now I am not sure there are necessarily a whole lot of issues. If it gives additional information to FINTRAC, it may be a useful thing to have.

I believe we have examples of other countries, like the U.S. and Australia, which have lower levels than the \$10,000.

Now, you make reference to the concept of a small-business lens. I suspect that is what you are talking about with reference to this specific suggestion. Could you expand on it a little because we have this testimony from another witness that seems to be somewhat opposed to you? She may be speaking for larger institutions, but I will leave that up for you to amplify for us.

Mr. Pigeon: Thank you, Mr. Chair. I did review that testimony, and I picked up on that point as well. It does not align with our experience. It would not be a simple matter of pushing a button where that threshold would be eliminated. We have to review the transaction — and maybe I will get Ms. Olivier to talk a bit about this — so there is a time commitment involved there. It was our president, David Phillips, who was before the committee last time. While we have the same opinion, obviously, I just wanted to put that on the record.

I think the small-business lens is very helpful in this case, and I will turn it over to Ms. Olivier in a minute. Bear in mind that a lot of credit unions know their members exceptionally well. Ms. Olivier's credit union has 4,600 members. That is a lot of people, but not by the standards of a bigger institution. You can get to know those people fairly well and get a good sense of their character. Those kinds of considerations should be brought to bear in the regulatory policy framework. I would also add that I think that, when those are not brought to bear, there is a cost that the policy-makers are maybe not aware of. These credit unions do tremendous things in their communities. I can go on forever about the kinds of things they do for their communities on volunteer time and staff time. When you start eroding that, you erode their ability to provide those services and to meet the needs of small-business borrowers. The credit union sector is disproportionately involved in lending to small businesses. That is something we take a lot of pride in. Everything comes with a cost. If we increase the reporting requirements here, something

Vous avez fait allusion précisément au seuil de 10 000 \$. Hier soir — et vous avez peut-être écouté le témoignage —, Susana Johnson, chef de la lutte contre le blanchiment d'argent à Juricomptabilité KPMG, nous a parlé de la maturité du régime de déclaration et de la possibilité d'abaisser ce seuil.

Elle a dit, et je la cite :

[...] le fait d'abaisser le seuil ne créera pas nécessairement de nouveaux problèmes, parce qu'il s'agit d'un processus véritablement automatisé. Vous abaissez simplement le seuil. J'ignore ce que pourraient être les problèmes technologiques, mais je ne suis pas encore certaine qu'il y aura nécessairement beaucoup de problèmes. Si le CANAFE peut ainsi recueillir une plus grande quantité de renseignements, cela serait utile.

Je crois que d'autres pays, notamment les États-Unis et l'Australie, ont fixé des seuils inférieurs à 10 000 \$.

Maintenant, vous parlez du point de vue de la petite entreprise. Je soupçonne que vos commentaires renvoient à cette suggestion particulière. Pourriez-vous développer un peu cela, parce qu'un autre témoin semble avoir fait des commentaires qui contredisent les vôtres? Elle parlait peut-être des grandes institutions, mais j'aimerais que vous le précisiez.

M. Pigeon : Merci, monsieur le président. J'ai examiné ce témoignage et j'ai moi aussi relevé ce point. Notre expérience ne le confirme pas. Il ne suffit pas de pousser un bouton pour éliminer ce seuil. Il faut revoir l'opération — et je demanderai peut-être à Mme Olivier de nous en parler un peu —, il faut prendre le temps de le faire. C'est notre président, David Phillips, qui a comparu devant le comité la dernière fois. Nous sommes du même avis, évidemment, mais je voulais simplement le répéter.

Je crois que la perspective de la petite entreprise est très utile dans ce cas, et je vais laisser Mme Olivier en parler dans un instant. N'oublions pas que nombre de coopératives de crédit connaissent parfaitement leurs membres. La coopérative de Mme Olivier compte 4 600 membres. C'est un nombre élevé, mais ce n'est rien en comparaison d'une grande institution. Vous pouvez connaître assez bien toutes ces personnes et avoir une bonne idée de leur caractère. Ce genre de considérations devrait entrer en compte dans le cadre de réglementation. J'ajouterai également qu'à mon avis, quand on les néglige, il y a des coûts dont les décideurs ne sont pas nécessairement conscients. Les coopératives de crédit font des choses extraordinaires dans leurs collectivités. Je pourrais parler longtemps du genre de choses qu'elles font pour leurs collectivités, du temps que les bénévoles et le personnel y consacrent. Lorsque vous commencez à éroder cette base, vous réduisez la capacité de fournir ces services et de répondre aux besoins des emprunteurs de la petite entreprise. Les coopératives de crédit sont les principaux prêteurs des petites

has to give somewhere because we cannot increase our prices. We are in a competitive market. We are getting squeezed on margins like everyone else, so we have challenges there.

Evelyne Olivier, Internal Audit and Administration Officer, Winnipeg Police Credit Union, Credit Union Central of Canada: I can speak from the ground level, from the member coming in to do a money transfer. The teller has to gather all the information, and it is a lot of information. It is not only your name and your address but also where you work, your birth date, who you are sending the money to, their name, their birth date, and their occupation. This information is not necessarily in the system, so you have to ask them or research it. You have to have the bank information that the wire is going to as well.

After the teller or member service representative gathers the information, she has to put it through the money transfer system, and that is the automatic part. You still have to enter it manually. The automatic part is that you hit the send button, and it is gone. After that, their manager uses it and has to input it. We use the VeriSign software company, whom we report to FINTRAC. She has to enter the information manually plus check and ensure that all questions have been answered. After that is done, I review it on the VeriSign software to make sure that everything is filled out appropriately and then send it off as well. It gets the final okay, and then it is gone. With small credit unions, we just change banking systems. It does not have all the bells and whistles, but it does what we need it to do.

A lot of our members are long-time members. We are a semi-closed credit union. Mostly it is open to law enforcement. They do referrals to family and friends, so we know our membership really well. Chances of money laundering or terrorist financing happening are very slim, but we have to do all this extra work.

My job has changed dramatically because of this. Probably half of my job has been taken over by someone else so that I could focus on implementing the compliance regime, putting procedures and policies in place so that everyone is on the same page, dealing with the training issues, and doing the reviewing every two years. Your front line is your main focus because they are the ones who are dealing with the members. That is the line that tends to change more often because people want to move up the ladder. You get new people in, and the training starts all over again.

I will leave you with a story so that you remember what I am saying. A lot of our members are long-time members. I do not know if you remember your parents talking about this, but all you needed to open an account was your social insurance number. This is a piece of information you cannot provide to FINTRAC,

entreprises. Nous en sommes très fiers, mais tout a un coût, et si nous resserrons les exigences de déclaration ici, nous devons éliminer quelque chose ailleurs parce que nous ne pouvons pas augmenter nos tarifs. Nous fonctionnons dans un marché concurrentiel. Nos marges rétrécissent comme celles de tous les autres, nous avons des contraintes à cet égard.

Evelyne Olivier, agente de vérification interne et d'administration, Coopérative de crédit de la police de Winnipeg, Centrale des caisses de crédit du Canada : Je parle de la base, du membre qui vient effectuer un virement. Le caissier doit réunir toute l'information, et c'est volumineux. Il ne s'agit pas seulement de votre nom et de votre adresse, mais aussi de votre lieu de travail, de votre date de naissance, de la personne à qui vous envoyez l'argent — son nom, sa date de naissance et sa profession. Cette information n'est pas nécessairement dans le système, alors il faut la demander ou la trouver. Il vous faut aussi des renseignements sur la banque où le virement sera envoyé.

Lorsque le caissier ou le préposé au service à la clientèle a réuni l'information, il doit l'entrer dans le système de virement, c'est ce qui est automatisé. Il faut toujours entrer les renseignements à la main. Ce qui est automatique, c'est l'envoi de l'information, il suffit d'enfoncer une touche. Ensuite, le gestionnaire utilise cela et doit entrer l'information. Nous utilisons les services de l'entreprise logicielle VeriSign, que nous déclarons au CANAFE. Il faut entrer cette information à la main et vérifier s'il y a une réponse à chaque question. Quand cela a été fait, j'examine le document à l'aide du logiciel VeriSign pour vérifier si tout est bien rempli, puis j'envoie cela moi aussi. Vient ensuite l'autorisation finale, et c'est parti. Dans les petites coopératives de crédit, nous changeons simplement de système de traitement des opérations. Ce ne sont pas des systèmes perfectionnés, mais ils nous suffisent.

Nombre de nos membres sont avec nous depuis longtemps. Nous sommes une coopérative de crédit semi-fermée. Essentiellement, notre clientèle est formée de personnes du secteur de l'application de la loi. Elles nous envoient leurs parents et leurs amis, et nous connaissons donc très bien nos membres. Les risques de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes sont extrêmement faibles, mais nous devons quand même faire tout ce travail supplémentaire.

Mes fonctions ont énormément changé pour cette raison. La moitié de mes tâches ont été confiées à quelqu'un d'autre pour que je puisse assurer la mise en œuvre du régime de conformité, instaurer des procédures et des politiques pour que tous soient au courant, régler les questions de formation et procéder à un examen tous les deux ans. Vous voulez vous concentrer sur les employés de première ligne, parce que ce sont eux qui traitent avec les membres. C'est aussi là que vous avez le plus fort roulement, parce que les gens veulent avancer dans leur carrière. Il y a toujours des nouveaux, et il faut reprendre la formation.

Je termine par un exemple qui illustre mes paroles. Nombre de nos membres sont avec nous depuis longtemps. Vous vous souvenez peut-être d'avoir entendu vos parents en parler, mais autrefois, pour ouvrir un compte, il suffisait de donner son numéro d'assurance sociale. C'est un renseignement que vous ne

so you have to have other identification. The identification we might have on file might be an expired credit card. It might be an expired driver's licence. You have to ask for all of this the first time the member is in front of you. That is constantly changing. Even though you might have it on the banking system, other software programs are used alongside the business, and all of that is continually being updated. If a member comes in one day to do an electronic fund transfer, the information might not be readily at hand. You have to get this all from them, and they might not have it on them either. There is ongoing change. Probably, most of us that have accounts have had them for a long time. We are not exposed to what it is like to own an account today, all of the questions you have to answer and the personal information you are giving up. To lower the threshold to \$1,000 would mean a lot of Canadians' information being referred to FINTRAC for reporting purposes.

Just for our credit union, I did an audit, over a six-month period, for outgoing and incoming wires. Of the outgoing wires, I had 62 altogether. Ten were within Canada, and 52 were outside of Canada. Of the ones outside Canada, 13 were reportable, 28 were between \$1,000 and under \$10,000, and 11 were under \$1,000. That would increase, over a six-month period, to 39 wires that would be reportable, as opposed to 13. For incoming wires, the numbers were smaller. Four were within Canada and 12 outside Canada. Of the ones outside Canada, one was reportable, seven were between \$1,000 and \$10,000, and four were under \$1,000. That would be an additional 11 reportable. We are a small credit union, one branch.

The Chair: Thank you very much, Ms. Olivier. Ground floor testimony is of great help to our committee, and we greatly appreciate your comments this morning.

[*Translation*]

Senator Hervieux-Payette: I have a quick question for each one of you. So you can answer after I have asked the three questions.

My first question is for the bankers. Do you think that sectors other than those that are presently covered should be: banks, credit unions, insurance, brokers, and so on, I mean? Do you think that other sectors of the economy should be covered as well?

Second, and more directly related to you specifically, do you think the penalties for failing to report are sufficient? In the United States, we are told, they are much greater. So, when you do a transaction and get, say, \$1 million illegally, if the penalty is \$5,000, you might be tempted to keep the million and pay the \$5,000. Just by way of example.

pouvez pas transmettre au CANAFE, alors vous devez avoir d'autres moyens d'identification. L'identification que nous avons au dossier est peut-être un numéro de carte de crédit expirée, c'est peut-être un vieux permis de conduire. Vous devez recueillir tous ces renseignements quand vous rencontrez un membre pour la première fois. Cette information change constamment. Même si vous l'avez dans le système, d'autres logiciels sont utilisés, et tout cela est constamment modifié. Si un membre vient pour effectuer un virement de fonds électronique, vous n'avez pas nécessairement au dossier toute l'information voulue. Il faut la lui demander, et il ne l'a peut-être pas sur lui. Il y a constamment des changements. La majorité d'entre nous avons probablement des comptes depuis longtemps. Nous ne savons pas ce que c'est que d'ouvrir un compte aujourd'hui, toutes les questions auxquelles il faut répondre et les renseignements personnels qu'il faut fournir. Si le seuil était ramené à 1 000 \$, il faudrait envoyer une grande quantité d'information sur les Canadiens au CANAFE, dans le cadre des déclarations.

Uniquement pour notre coopérative, j'ai vérifié les téléversements expédiés ou reçus sur six mois. J'ai envoyé 62 téléversements, dont 10 au Canada et 52 à l'étranger. Parmi ceux qui étaient destinés à l'étranger, 13 ont dû faire l'objet d'une déclaration, 28 portaient sur des sommes allant de 1 000 \$ à 10 000 \$, et 11 étaient pour des montants inférieurs à 1 000 \$. La charge de travail aurait été, pour cette période de six mois, de 39 téléversements à déclarer plutôt que 13. Le nombre de téléversements reçus n'était pas aussi important. Quatre venaient du Canada et 12 de l'étranger. Parmi ceux de l'étranger, un a dû être déclaré, sept étaient pour des montants de 1 000 \$ à 10 000 \$, et quatre étaient de moins de 1 000 \$. Il y en aurait 11 de plus à déclarer. Nous sommes une petite coopérative, une succursale.

Le président : Merci beaucoup, madame Olivier. Les témoignages de la base sont très utiles pour notre comité, nous vous sommes reconnaissants de vos commentaires aujourd'hui.

[*Français*]

Le sénateur Hervieux-Payette : J'ai une petite question pour chacun. Vous pourrez donc répondre après les trois questions.

Ma première question est pour les banquiers. Est-ce que vous pensez que d'autres secteurs qui sont couverts à l'heure actuelle devraient l'être, autrement dit les banques, les caisses, l'assurance, le courtage, tout cela. Pensez-vous qu'il y a d'autres secteurs économiques qui devraient être couverts par la loi?

Deuxièmement, cela va vous concerner un peu plus, est-ce que vous pensez que, pour le défaut de faire les rapports, les pénalités sont suffisantes? Aux États-Unis, on dit que c'est beaucoup plus important. Donc quand vous faites une transaction et que vous prenez, illégalement un million, par exemple, si la pénalité est de 5 000 \$, vous êtes tentés de garder le million et de payer le 5 000 \$. Je fais un parallèle.

For the credit union central, I understand your problem, but given that the wrongdoers, the criminals, are very sharp, as we know they are, they will come over to you if the amount is reduced and you are not part of that policy. I was wondering if all your members issue prepaid cards, say, for example, debit cards that are given as gifts.

For Mouvement Desjardins, are your 45,000 employees all trained from the central office? Who checks the compliance internally? How do you know that your policies are being applied? Those are my questions.

[English]

Mr. Randle: I will try to answer your questions in order, senator. As for the first one, there is no obvious group of businesses that are not currently covered by the regime that you think would be covered. They have, over the years, gone from financial entities to casinos to jewellery stores and similar businesses. I think what you have been trying to do is deal with businesses that deal in cash, which is the obvious way, with the exception being financial institutions. Although they deal in cash, they also deal in other instruments, which historically have been used by money launderers.

On the second question, to some extent our response would be that the current administrative penalties are more than enough. They are not intended to be a criminal action. As far as I am aware, no one in FINTRAC, the Department of Finance, law enforcement or our regulator, OSFI, has ever said that any of the reporting entities have ever deliberately not reported. The administrative monetary penalties given over the last few years — and there have not been many — are, in many cases, due to institutions that have lesser resources or were just caught by the system. I am not aware of any examples, although FINTRAC might be able to provide you one, where such penalties were administered with any idea that there was an intentional attempt to avoid the system.

Increasing the penalties, especially given that the regime is incredibly complicated and sophisticated, would just simply mean that you would get more money, but that should not be the intention of administered monetary penalties. It should be to help people comply with the legislation. As far as I can see, every reported entity wants to comply with the legislation.

[Translation]

Mr. Pigeon: I thank the senator for her question, Mr. Chair. Prepaid cards are not part of our system to any extent at all, to my knowledge. Perhaps Vancity does a tiny bit, but apart from that, it is almost zero. That is a pretty easy question.

En ce qui concerne la centrale des caisses, je comprends votre problème, mais étant donné qu'on s'est dit que les malfaiteurs, les criminels étaient très fins, ils vont tous se ramasser chez vous si on baisse le montant et que vous ne faites pas partie de cette politique. Je me demandais si tous vos membres émettaient des cartes prépayées parce que dans ce cas, c'est le montant des cartes de débit qu'on donne en cadeau.

En ce qui concerne le Mouvement Desjardins, la formation des 45 000 employés, est-ce qu'elle se fait à partir du bureau central? Qui fait la vérification de la conformité interne? Comment vous assurez que votre politique est adoptée? Voilà mes questions.

[Traduction]

M. Randle : J'essaierai de répondre à vos questions dans l'ordre, sénateur. Tout d'abord, il ne me vient à l'esprit aucun groupe d'entreprises qui ne serait pas actuellement visé par le régime et qui devrait l'être. Au fil des ans, nous sommes passés des entités financières aux casinos, aux bijouteries et aux entreprises de ce genre. Je crois qu'on a essayé de viser les entreprises qui font de grosses transactions en espèces, et c'est l'évidence, à l'exception des institutions financières. Même si elles traitent au comptant, elles utilisent aussi d'autres instruments qui, par le passé, ont servi à blanchir l'argent.

Quant à votre deuxième question, dans une certaine mesure nous dirions que l'administration actuelle des pénalités est parfaitement adéquate. Il ne s'agit pas d'infractions criminelles. À ma connaissance, personne au CANAFE, au ministère des Finances, au sein des organismes d'application de la loi et dans l'organisme de réglementation dont nous relevons, le BSFI, n'a dit que des entités déclarantes avaient délibérément manqué aux exigences en matière de déclaration. Les pénalités administratives pécuniaires imposées au cours des dernières années — et il n'y en a pas eu beaucoup — visaient, dans bien des cas, des institutions qui ont moins de ressources ou qui ont simplement été prises dans le système. Je ne connais aucun exemple, mais le CANAFE peut peut-être vous en fournir, où des pénalités ont été imposées avec l'idée qu'il pouvait s'agir d'une tentative délibérée de contourner le système.

L'alourdissement des pénalités, en particulier parce que le régime est incroyablement complexe, signifierait simplement que vous obtiendriez plus d'argent, mais ce n'est pas le but des pénalités administratives. Il faut aider les gens à respecter la loi. À mon avis, toutes les entités déclarantes veulent respecter la loi.

[Français]

M. Pigeon : Monsieur le président, je remercie le sénateur de sa question. Pour ce qui est des cartes prépayées, ce n'est pas quelque chose qu'on fait dans notre système, presque pas du tout, à ma connaissance. Il y a peut-être Vancity qui en fait un petit peu, mais à part cela, presque zéro. C'est une question assez facile.

With respect to the other question, the credit union system, as Mr. Randle said, we are working very hard to ensure that the rules are respected. Ms. Olivier spends a lot of her time respecting the rules, and if the regulations change, we will put a great deal of emphasis on complying with the rules.

All we are asking is that the federal government take into account our differences, that we are a cooperative system, connected to our community. We often do not have as many members as the banks have clients. And they could perhaps develop policies that could help us better adapt to the regulations.

I will give you an idea. We have not thought a lot about it, but what we would like to do is have some good discussions with the Department of Finance. We have already started discussing it, thinking about ways to adjust, to change the way this applies to the credit unions. The Canadian Wireless Telecommunications Association recently proposed that, if the government wanted to impose regulations to monitor their client, that they should be compensated in some way. That is a lot of time, effort and money. This is not necessarily what we want to propose, but it is an idea. If we can start the discussion to get them to understand that the regulations have different consequences on the various institutions, we can start to think about similar solutions. We will do everything we can to comply with the rules, but we are looking for understanding from public servants.

Senator Hervieux-Payette: Just a quick comment, Mr. Chair. I do not know what criminal would deposit money in a credit union for the police, but just the fact that you have a connection with the police may help.

I want to remind you that, in Quebec, we had Earl Jones, who everyone liked and knew and who was in a small branch, and there were others who were very nice but, unfortunately, were not very honest.

Ms. Bolduc: Your questions were about training and monitoring. As I said, Mouvement Desjardins is an integrated group. So my service is responsible for deploying the compliance program for the entire network of credit unions, which extends to the subsidiaries.

Yes, training is centralized, done online, so using all the web technology, and in the classroom, for employees and managers. This ensures a certain standardization in the procedures. What is good about having a central unit is that it gives a little perspective, a little depth to the message. Today, the particular situation of Mouvement Desjardins is the same as that of Mr. Pigeon, in the sense that each of our credit unions is a reporting entity on its own. Each credit union has its own compliance officer. We cannot leave them with the burden of implementing the legislation on their own. We position ourselves as a global financial institution, and we deploy consistent programs across the company, rather than doing it bit by bit with blinders on. So that is what I have to say about training.

Pour l'autre question, le système *credit union*, comme le laissait entendre M. Randle, on travaille très fort pour respecter les règles. Mme Olivier consacre beaucoup de son temps à respecter les règles et si les règlements changent, on va mettre beaucoup l'emphase pour respecter les règles.

Tout ce qu'on demande, c'est que le gouvernement fédéral tienne compte de nos différences, qu'on est un système coopératif, branché dans notre communauté. On a souvent pas autant de membres que les clients des banques. Et peut-être développer des politiques qui pourraient nous aider à mieux s'adapter aux règlements.

Je vais vous donner une idée. On n'a pas beaucoup réfléchi à cela mais ce qu'on voudrait faire, c'est avoir des bonnes discussions avec le ministère des Finances. On a déjà commencé les discussions, à penser à des façons d'adapter, de changer la façon dont cela s'applique au *credit union*. Récemment l'Association canadienne des télécommunications sans fil a proposé que si le gouvernement voulait imposer des règles pour surveiller leur client, qu'on devrait les compenser d'une certaine façon. C'est beaucoup de temps, d'ouvrage et de coûts. Ce n'est pas ce qu'on veut nécessairement proposer mais c'est une idée. Si on peut commencer la discussion pour leur faire comprendre que les règlements ont des conséquences différentes sur les différentes institutions, on peut commencer à penser à des solutions semblables. On va tout faire pour respecter les règles mais on cherche de la compréhension de la part des fonctionnaires.

Le sénateur Hervieux-Payette : Juste une petite remarque, monsieur le président, je ne sais pas quel criminel irait déposer son argent dans une caisse de crédit pour la police, mais juste le fait que vous soyez reliés à la police aide peut-être.

Je veux vous rappeler qu'au Québec on a eu Earl Jones que tout le monde aimait et connaissait et qui était dans une petite succursale et d'autres qui étaient bien gentils mais qui, malheureusement, n'étaient pas très honnêtes.

Mme Bolduc : Vos questions portaient sur la formation et le contrôle. Le Mouvement Desjardins, comme je le faisais valoir, est un groupe intégré. Donc ma direction est en charge de déployer le programme de conformité pour l'ensemble du réseau des caisses et on étend cela aux filiales.

La formation, oui, est faite de façon centralisée, en ligne, donc toute la technologie web et en salle, autant pour les employés que pour les gestionnaires. Cela assure une certaine uniformisation des procédés, et, ce qui est bien d'avoir une unité centrale, c'est que cela donne un peu de perspective, de la profondeur au message. Aujourd'hui, la particularité du Mouvement Desjardins est la même que celle de M. Pigeon, en ce sens que chacune de nos caisses est une entité déclarante par elle-même. Un agent de conformité, on en a un dans toutes les caisses. On ne peut pas leur laisser le poids de mettre en place de façon individuelle la loi. On se positionne comme institution financière globale et on déploie des programmes cohérents transversalement dans l'entreprise plutôt que d'y aller par petits secteurs avec des œillères. C'est pour le point de vue de la formation.

As for monitoring, good monitoring of the effectiveness of the program can ensure that undesirable situations are corrected quickly or that new procedures are put in place. Monitoring is done by Mouvement Desjardins monitoring office. We have an office in Mouvement Desjardins designated to carry out inspections of credit unions and subsidiaries. It applies the internal controls designed by my service and with the enhancements that come from that office.

[English]

Senator Oliver: I congratulate Mr. Pigeon for his presentation. I thought the three recommendations that he brought to the committee were clear and helpful for consideration when it comes time to do the report.

My main question is for the Canadian Bankers Association and Mr. Randle. The underlying theme in all of these discussions and negotiations we are having in relation to money laundering raises the question of how to find and strike the right balance between going after the money launderers and protecting Canadian individuals' rights to freedom and privacy. When I heard your presentation, it seemed that you were not as concerned with privacy as with the other. I would like to give you three quotations from your remarks and ask you to explain them, because it scares me a bit on behalf of Canadians. I realize that your banks are huge institutions with billions of dollars, but they are made up of individuals who have individual privacy rights. I do not think those rights can be forgotten.

You say that the first thing the CBA would like to have is consideration for FINTRAC to disclose more information to reporting entities. You also say that on the other hand, you know that under current privacy legislation, you cannot give out personal information without the consent of the client. You then say that this makes it very, very difficult to restrict a customer. "Restrict a customer" — what about that customer's privacy rights? Do you have a money-laundering profile, or how do you actually define a "suspicious transaction"? Can you help us with what you do in those areas? If have some kind of money-laundering profile, how does it affect the privacy rights of ordinary Canadians who have to do financial transactions? That is my concern.

Mr. Randle: I will begin the answer, then Mr. Harvey could probably give you the details you want. I want to point out that we have 53 members, and of those 53 members, we have six major domestic banks. The vast majority of our members are much smaller than that. In fact, some of them, I would say the majority of them, are currently smaller than Vancity, which was named by the Credit Union Central of Canada. There is a tendency sometimes to see the banking industry as a monolithic group of the six big ones, and that is a fallacy that I would like to deal with

Pour le contrôle, un bon contrôle de l'efficacité du programme peut s'assurer de corriger rapidement des situations qui ne seraient pas souhaitables ou de mettre en place de nouvelles procédures. C'est fait par le bureau de surveillance du Mouvement Desjardins. On a un cabinet identifié dans le Mouvement Desjardins pour procéder à l'inspection des caisses et des filiales. Il applique les contrôles internes conçus par ma direction et avec des enrichissements qui viennent de ce cabinet.

[Traduction]

Le sénateur Oliver : Je félicite M. Pigeon de son exposé. Je trouve que les trois recommandations qu'il a présentées au comité sont claires et que nous devrions les envisager au moment de rédiger notre rapport.

Ma principale question s'adresse à l'Association des banquiers canadiens et à M. Randle. La préoccupation sous-jacente à toutes nos discussions et nos négociations sur le blanchiment d'argent soulève une question précise : comment trouver le juste milieu entre la poursuite des blanchisseurs d'argent et la protection des droits des Canadiens en matière de liberté et de vie privée? À en juger par votre exposé, il m'a semblé que vous n'étiez pas aussi soucieux de la protection de la vie privée que de l'autre droit. J'aimerais citer trois passages de votre exposé et vous demander de les expliquer, parce que cela m'inquiète un peu pour les Canadiens. Je reconnais que vos banques sont de grandes institutions qui gèrent des milliers de dollars, mais elles servent des personnes qui ont droit à la vie privée. Je ne pense pas que ce droit puisse être mis de côté.

Vous avez d'abord dit que l'Association des banquiers canadiens aimerait que CANAFE communique plus de renseignements aux entités déclarantes. Vous avez également dit que vous saviez qu'en vertu de la loi actuelle sur la protection de la vie privée, vous ne pouviez transmettre de renseignements personnels sans le consentement du client. Vous avez ensuite ajouté que cela rendait extrêmement difficile d'interdire l'accès au service à un client. Interdire l'accès au service à un client... Mais qu'en est-il du droit à la vie privée? Est-ce que vous avez un profil de blanchisseur d'argent? Comment définissez-vous une opération douteuse? Pouvez-vous nous aider à comprendre ce que vous faites dans ces domaines? Si vous utilisez un profil de blanchisseur d'argent, quel effet cela a-t-il sur le droit à la vie privée des Canadiens ordinaires qui effectuent des opérations financières? C'est cet aspect qui m'inquiète.

M. Randle : Je vais commencer, puis M. Harvey pourra sans doute vous donner les détails que vous demandez. Je veux signaler que nous avons 53 membres, dont six grandes banques nationales. La grande majorité de nos membres sont de taille beaucoup plus modeste. De fait, certains — et je dirais la majorité — sont actuellement plus petits que Vancity, une institution que la Centrale des caisses de crédit du Canada a mentionnée. On a parfois tendance à considérer l'industrie bancaire comme un monolithe formé des six grandes banques, c'est une erreur que je

here. That is not true. All of the banks, as with all reporting entities, have to comply with the same rules and the same regime.

A second general point I would make is that more than anyone else, financial institutions are clearly aware of the need to protect the privacy of their customers. They have done it diligently for many years, even before the privacy legislation was in place. As I am sure many of you know, since the 1920s when a famous court case was passed in the U.K., the duty of confidentiality has been applied consistently and diligently by the financial industry; and we continue to do so.

The things we were touching on were ways in which we can prevent people we do not want in the system, whether it is us, the government or I am sure anyone in the Senate committee, to be able to use the system to exploit it.

I mentioned in my remarks that we would obviously need some safeguards of privacy, because that is our major concern, but at the moment if an individual was asked to leave an institution because of suspicious activity and that service was ended, they could.

Senator Oliver: They could go to another institution, as you said before.

Mr. Randle: Yes. We need more time to go into the details, but like all legislation, this legislation is a balance between protection of privacy of individuals and preventing the misuse of the financial system, casinos and others to launder funds or do terrorist financing. By its definition it is a retreat from complete privacy, which is why I indicated that we need a balance. Possibly the balance is such that it would be more difficult to do any more, but in the United States they have legislation to deal with this as far as transfer of certain information between institutions when they have these types of suspicions, with protections, and I am sure that the level of protection for privacy is as high in the United States as it is in Canada. I think there are ways of doing it. We would obviously want to discuss it with the Department of Finance.

Our issue on FINTRAC is that it can disclose information, as you know, to certain law enforcement agencies and others. For example, they cannot go back to a financial institution that has filed a suspicious transaction report and ask for additional information. It may well be that their analysis, based on not only that report but other reports they receive, leads them to a certain tentative conclusion and they would like more information from the financial institution or the other reporting entity, and at the moment they could not do that. That seems to us to be a weakness in the system. It obviously would also allow a reporting entity that was dealing with someone who perhaps was not as suspicious as they could be because of the transactions that person has done, because FINTRAC would have information from elsewhere they could go back to that reporting entity — it could be our Winnipeg

veux corriger ici. C'est faux. Toutes les banques, comme toutes les entités déclarantes, doivent se conformer aux mêmes règles et au même régime.

Je veux également faire valoir que, plus que quiconque, les institutions financières sont parfaitement conscientes de la nécessité de protéger la vie privée de leurs clients. Elles l'ont fait avec diligence pendant de nombreuses années, avant même l'adoption de la loi sur la protection des renseignements personnels. Je suis certain que vous le savez, depuis une décision judiciaire prise dans les années 1920, à l'issue d'une poursuite célèbre au Royaume-Uni, l'industrie financière s'est pliée avec constance et diligence au devoir de confidentialité, et nous continuons de le faire.

Ce dont nous parlions, ce sont des moyens que nous pouvons utiliser pour empêcher les indésirables d'entrer dans le système — que ce soit nous, le gouvernement ou, je n'en doute pas, les membres du comité sénatorial — pour l'utiliser et l'exploiter.

J'ai mentionné dans mes commentaires que nous aurions évidemment besoin de protéger la vie privée, parce que c'est notre principale préoccupation, mais pour l'instant, si quelqu'un est prié de quitter une institution en raison d'activités douteuses et que son service est interrompu, cette personne peut le faire.

Le sénateur Oliver : Elle peut ouvrir un compte dans une autre institution, comme vous l'avez dit.

M. Randle : Oui. Il nous faut plus de temps pour rentrer dans les détails, mais comme toutes les lois, celle-ci établit un équilibre entre la protection de la vie privée et la lutte contre les utilisations abusives du système financier, des casinos et d'autres véhicules pour blanchir l'argent et financer le terrorisme. Par définition, elle va à l'encontre d'une protection absolue, et c'est pourquoi j'ai dit qu'il fallait un équilibre. Il serait peut-être difficile d'améliorer encore cet équilibre, mais aux États-Unis il existe une loi qui régit la communication de certains renseignements entre institutions lorsque nous avons des soupçons, et des mesures de protection sont prévues. Je suis convaincu que le niveau de protection de la vie privée est aussi élevé aux États-Unis qu'au Canada. Je pense qu'il y a des façons d'y arriver. Nous voudrions évidemment en discuter avec le ministère des Finances.

Selon nous, le problème qui se pose dans le cas de CANAFE, c'est que comme vous le savez l'organisme peut divulguer de l'information à certains organismes d'application de la loi et à d'autres intervenants. Par contre, il ne peut pas demander de renseignements supplémentaires à une institution financière qui vient de signaler une opération douteuse. Il se pourrait, par exemple, que son analyse, fondée non seulement sur ce rapport, mais aussi sur d'autres renseignements qu'il a reçus, le mène à certaines conclusions provisoires et qu'il souhaite obtenir plus de renseignements de l'institution financière ou d'autres entités déclarantes, mais pour l'instant il ne peut pas en demander. Cela nous semble être une lacune du système. Si le CANAFE pouvait transmettre à une entité déclarante de l'information obtenue d'autres sources sur un de ses clients qui n'éveille pas

credit union — and say, “We have found out X, Y, Z,” and that would allow that institution to look at their transactions more carefully.

I realize that on the surface it appears to be an erosion of individual privacy, but I would suggest, senator, that is not the intention. It is otherwise; it is to try to help the regime be more effective and efficient.

Senator Oliver: You did not deal with my question about the money-laundering profile for suspicious transactions.

Mr. Harvey: There are two principal ways in which we identify unusual activity, and I use the term “unusual” on purpose. It is a much lower standard and it is much easier for us to explain to our staff what we are looking for.

The first, and perhaps the most important, is the eyes and ears of the employee in the branch dealing with the client. They know the client; they know what is normal activity versus what is not normal activity. We ask them to report to us centrally into my group.

In addition to that, we monitor, through automated systems, all activity in all accounts every single day looking for patterns of unusual activity. Once we have identified either a front-line report or a pattern of unusual activity originating from our system, that information is very carefully analyzed by an analyst in my group. We protect that information. We do not share that information with any other person in the bank outside of my group.

If an employee at the front line sends in an unusual report, no one else in the bank knows of the existence of that report. We do not under any circumstance release that to anyone. If after our investigation we still genuinely do not understand what the client’s activity is — and we are really looking not just for the isolated transaction, because those are fairly easily eliminated — we orchestrate a conversation with the client to provide the client with an opportunity to give us a logical, reasonable explanation for the activity, because I have always believed that the best person to give the information is the client.

Assuming the client can provide that, that is the end of the case. If, on the other hand, as sometimes happens, the information provided by the client leads to further concern, then and only then would we contemplate filing a suspicious transaction report with FINTRAC. It is a very lengthy process. Even once we have reached the decision to file the suspicious transaction report we do not share that information with anyone in the bank. It goes from my group directly to FINTRAC. That is the privacy component.

Once we have reached the conclusion that an individual is conducting transactions that are suspicious by nature, we then have a decision to make. The decision effectively is this: We have a bad person. Are we comfortable keeping the bad person as a

autant de soupçons qu’il le devrait en raison du type d’opérations qu’il effectue, cela permettrait à cette entité déclarante — il pourrait s’agir de notre coopérative de crédit à Winnipeg — de surveiller plus étroitement les opérations de ce client.

Je reconnais que cela semble empiéter sur la vie privée, mais je crois, sénateur, que telle n’est pas l’objectif. C’est différent; nous voulons rendre le régime plus efficace et plus économique.

Le sénateur Oliver : Vous n’avez pas répondu à ma question concernant le profil des blanchisseurs d’argent pour repérer les opérations douteuses.

M. Harvey : Il y a deux façons qui nous permettent de repérer l’activité inhabituelle, et j’utilise délibérément le terme inhabituel. La norme est beaucoup moins stricte et il est plus facile pour nous d’expliquer à notre personnel ce que nous cherchons.

La première, et sans doute la principale, ce sont les yeux et les oreilles de l’employé à la succursale, celui qui a des contacts avec le client. Il connaît le client. Il sait ce qui est normal et anormal. Nous lui demandons de faire signaler l’activité anormale directement à mon groupe.

En outre, nous surveillons de façon automatisée toute l’activité des comptes, quotidiennement, pour repérer les activités inhabituelles. Lorsque nous recevons un rapport de première ligne ou constatons une activité inhabituelle relevée par le système, cette information est analysée avec soin par un analyste de mon groupe. Nous protégeons cette information. Nous ne la communiquons à personne à la banque, elle reste à l’intérieur de mon groupe.

Quand un employé nous envoie un rapport, personne d’autre à la banque ne connaît l’existence de ce rapport. Nous ne diffusons en aucune circonstance cette information. Si, après enquête, nous ne comprenons toujours pas l’activité du client — et nous ne nous limitons pas à l’opération isolée, parce que cela est facile à éliminer —, nous engageons une conversation avec le client pour lui donner l’occasion de nous fournir une explication logique et raisonnable de cette activité, parce que j’ai toujours cru que le client était le plus à même de fournir cette explication.

Dans l’hypothèse où le client fournit cette explication, le dossier est fermé. Si, par contre — et cela se passe parfois —, l’information fournie par le client soulève d’autres préoccupations, alors, et seulement alors, nous envisageons de soumettre une déclaration d’opérations douteuses au CANAFE. C’est un processus très long. Même après avoir décidé de soumettre une déclaration d’opérations douteuses, nous ne communiquons l’information à personne d’autre à la banque. Cela va directement de mon groupe au CANAFE. C’est ainsi que nous protégeons la vie privée.

Lorsque nous arrivons à la conclusion qu’une personne effectue des opérations de nature douteuse, nous devons prendre une décision : nous avons un client douteux, est-ce que nous voulons le conserver? Si nous croyons que son activité est

client? If the answer is that it looks bad but it was sort of explainable and we decide to give them a second shot, that is fine, but if the decision is that we think this is egregious activity such that we do not want that client, we will reach a conclusion to terminate the relationship. Again, it is done in such a way that the client is not aware that that report is what gave rise to it, so the termination component may take a bit of time.

That is where we feel that it would be beneficial if there was an ability to share information in a constrained manner with very rigid rules. As Mr. Randle said, under provisions 314(a) of the USA Patriot Act, their equivalent of FINTRAC can, upon receipt of a suspicious activity report, come to the bank and ask for additional information, which I think would enhance their ability to identify cases that should be referred to law enforcement. We can anticipate what we think might be of interest to FINTRAC, but we truthfully do not always know.

Provision 314(b) provides the ability for banks to share information between them, and I think it is used very guardedly. For many years I was opposed to having such a provision, and I did work in AML in the U.S. previously. However, I have come around to thinking that this is in the best interests of the Canadian financial system. It would enable us, with very limited disclosure information and very tightly controlled disclosure, to ensure that the real hard core criminal is kept out of the system.

Senator Tkachuk: Further to Senator Oliver's question, how many suspicious transactions do you generate per branch at CIBC per year?

Mr. Harvey: We do not track the actual suspicious transactions by branch but we do track the unusual transaction reports that originate. One reason that we disengage from the unusual transaction to the suspicious transaction report is that once a branch reports something we look at the client holistically. The client may have dealings with more than one branch or may deal with a broker-dealer, so if you attribute that suspicious transaction report back to the originating branch it may be a little distorted.

To give a simple answer, many branches do not submit any unusual transaction reports, and that is quite fine.

Senator Tkachuk: How many would you submit?

Mr. Harvey: From our branch networks we get around 7,000 to 8,000 a year.

Senator Tkachuk: Does law enforcement or FINTRAC follow up on those? Of those 7,000 or 8,000, how many would generate an investigation?

Mr. Harvey: I would estimate 1,000 suspicious transaction reports.

Senator Tkachuk: That is a lot.

inhabituelle, mais tout de même explicable et que nous donnons une seconde chance à notre client, c'est très bien, mais si nous décidons que cette activité est suffisamment suspecte pour que nous ne voulions plus de ce client, nous décidons de mettre fin à la relation. Là encore, nous agissons de façon à ce que le client ignore ce qui a donné lieu à la décision, et il faut donc parfois un certain temps pour fermer le compte.

C'est dans de tels cas que nous pensons qu'il serait avantageux de pouvoir partager l'information de façon limitée, suivant des règles strictes. Comme l'a dit M. Randle, le paragraphe 314(a) de la Patriot Act, aux États-Unis, donne à l'équivalent du CANAFE le pouvoir de s'adresser à la banque à la suite d'une déclaration d'activité suspecte pour lui demander des renseignements supplémentaires. Je crois que cela améliorerait la capacité de repérer les cas qui devraient être signalés aux organismes d'application de la loi. Nous avons certaines notions sur ce qui peut intéresser CANAFE, mais nous ne savons pas tout.

Le paragraphe 314(b) autorise les banques à échanger cette information entre elles, et je crois que cette clause est utilisée avec beaucoup de prudence. Pendant des années, j'étais opposée à une telle disposition, même si par le passé j'ai travaillé dans le domaine du blanchiment d'argent aux États-Unis. J'en suis toutefois venu à penser que c'était dans l'intérêt du système financier canadien. Cela nous permettrait, avec une divulgation très limitée et très contrôlée de l'information, d'éliminer les vrais criminels du système.

Le sénateur Tkachuk : Pour faire suite à la question du sénateur Oliver, combien d'opérations douteuses y a-t-il par succursale à la CIBC annuellement?

M. Harvey : Nous ne recensons pas les opérations douteuses par succursale, mais nous suivons les rapports de transaction inhabituelle. C'est notamment parce que lorsqu'une succursale déclare quelque chose, nous examinons l'ensemble des activités du client. Le client peut traiter avec plus d'une succursale ou d'un courtier, alors si vous attribuez la déclaration d'opérations douteuses à la succursale d'origine, cela risque de fausser la perspective.

Pour répondre simplement, je dirai que de nombreuses succursales ne présentent aucun rapport d'opération douteuse, et c'est très bien ainsi.

Le sénateur Tkachuk : Combien en présentent?

M. Harvey : Dans notre réseau, nous recevons entre 7 000 et 8 000 déclarations par année.

Le sénateur Tkachuk : Est-ce que les responsables de l'application de la loi ou du CANAFE font un suivi? Parmi ces 7 000 ou 8 000, combien nécessitent une enquête?

M. Harvey : Selon moi, peut-être un millier de déclarations d'opérations douteuses.

Le sénateur Tkachuk : C'est beaucoup.

Senator Harb: Thank you very much for your presentation. Are you aware of the report that was given to the Department of Finance by Capra International that was supposedly out there to do a 10-year evaluation of the system, and have they contacted any one of you for your comment?

Mr. Harvey: Yes, I was contacted and interviewed by the consultants as part of the drafting of the report.

Senator Harb: Anyone else?

Ms. Bolduc: Not Desjardins.

Mr. Pigeon: I do not believe we were either, but — this is an important point to keep in mind — we do not necessarily know what each of our affiliated credit unions is doing. There may have been some contact that we are not aware of.

Senator Harb: Have you had a chance to read the report? Did you get a copy of the final report?

Mr. Harvey: Yes, I did, and I confess that I have not read it to the level of detail that I would like.

Senator Harb: I want, with the permission of the chair, to give you a synopsis of it. In recommendation 2(b) they specifically deal with the notion that there are some concerns that were raised by reporting entities, and they have asked the department, as well as their partners, to go back and deal with those concerns. I hope you will pick up on that when they come back to you. I hope you will make your point very relevant and obvious to them.

In that report, and I do not know whether that is based on the consultation they had with you or otherwise, it seemed that throughout their recommendations they talk about the need to conduct a review, the need to improve the regime, the fact that the threats have not diminished since the year 2000 in terms of money laundering in terrorist activities. The regime likely contributed, which means unlikely contributed, to the reduction of dealing with it. The regime is considered to be economical to the extent that the economy can be determined and so on.

I guess this goes back to the point that Mr. Pigeon and others have raised, the proportion and the value-for-money element. Do you support the fact that perhaps the government, as well as the partners, should conduct value for money in terms of what we are spending versus what we are getting out of the system?

Mr. Harvey: I think at the end of the day one should worry about the effectiveness of the regime. I should add that I have been in the anti-money laundering business for 25 plus years — on the bank side, not on the laundering side.

I think the effectiveness of the regime can be measured by how hard a criminal has to work to get the money into the system, but you have to start with the premise that, short of axe murderers, criminals are in business to generate profits. Our job is to identify the profits or what we think are the profits of criminal activity and then report that to FINTRAC, who can then build a case disclosure to go to law enforcement and lead to a prosecution.

Le sénateur Harb : Merci beaucoup de votre exposé. Avez-vous vu le rapport que Capra International a remis au ministère des Finances et qui porte apparemment sur l'évaluation décennale du système et vous a-t-on prié de le commenter?

M. Harvey : Oui, j'ai été interviewé par les consultants avant la rédaction du rapport.

Le sénateur Harb : Quelqu'un d'autre?

Mme Bolduc : Pas Desjardins.

M. Pigeon : Je ne pense pas que nous l'ayons été non plus, mais — il ne faut pas l'oublier — nous ne savons pas nécessairement tout ce que font nos coopératives. Il peut y en avoir qui ont participé à cette étude et nous l'ignorons.

Le sénateur Harb : Avez-vous lu le rapport? En avez-vous reçu un exemplaire?

M. Harvey : Oui, et j'avoue ne pas lui avoir accordé toute l'attention voulue.

Le sénateur Harb : J'aimerais, avec l'autorisation du président, vous en résumer des passages. La recommandation 2(b) porte précisément sur la notion que les entités déclarantes ont soulevé certaines préoccupations, et le ministère et ses partenaires sont priés de les examiner. J'espère que vous en parlerez si l'on communique avec vous. J'espère que vous ferez nettement ressortir cet élément et son importance.

Dans ce rapport — et j'ignore s'il est fondé sur les consultations auxquelles vous avez participé —, on semble traiter dans toutes les recommandations de la nécessité d'effectuer un examen et d'améliorer le régime, du fait que les menaces n'ont pas diminué depuis 2000 en matière de blanchiment d'argent lié aux activités terroristes. Le régime a probablement contribué, ce qui signifie qu'il n'a probablement pas contribué, à atténuer le problème. Le régime est considéré comme économique dans la mesure où l'économie peut être déterminée, et cetera.

J'imagine que cela revient à ce que M. Pigeon et d'autres intervenants disaient à propos de la proportionnalité et de la rentabilité. Pensez-vous que, peut-être, le gouvernement et les partenaires devraient comparer ce que nous dépensons pour le régime et ce que nous en tirons?

M. Harvey : Selon moi, au bout du compte, c'est de l'efficacité du régime qu'il faut s'inquiéter. J'ajouterai que je travaille dans le domaine du blanchiment d'argent depuis plus de 25 ans — pour les banques, pas pour les blanchisseurs.

Je crois que l'efficacité du régime peut se mesurer à la difficulté qu'ont les criminels à placer leur argent dans le système, mais il faut commencer en supposant qu'à l'exception des tueurs en série, les criminels veulent réaliser des profits. Notre travail est de repérer les profits ou ce que nous pensons être les profits de l'activité criminelle et de les déclarer au CANAFE, qui peut ensuite établir un dossier pour s'adresser au service d'application de la loi et entamer des poursuites.

I think perhaps one of the questions we could ask ourselves, and it is a reasonable one — I think it has been discussed a little bit this morning — in terms of effectiveness, is the most effective way to move, for example, reporting of wire transfers from \$10,000 to \$1? I would submit probably not, because it clogs up the system then with a lot of information that probably does not serve any use. Does it serve any useful purpose to know that I sent a wire transfer to *Reader's Digest* for \$50? I do not think so.

Similarly, I would think it might be appropriate for us to question the very \$10,000 threshold even on large cash transaction reporting. There is no magic to \$10,000. We arrived at that back in the mid-1980s and it has been perpetuated ever since in every regime, virtually in every country. If you look at it from an inflation perspective, \$10,000 back in 1985 — my math is not the best — it is probably \$150,000 today.

One could argue that a more effective regime would focus on the larger amounts, focus on the more egregious activity, and take us truly into a risk-based approach. I digress a little bit, I am sorry, but I get a little emotional on this topic.

Senator Harb: Have you monetized how much it will cost if you remove the threshold? You do not have to answer it now, but that would be something very useful for the committee so we have an idea of the implication of that change from \$10,000 to \$1 or whatever.

The committee, about six years ago, made a number of recommendations, one of which dealt with privacy. The committee made the recommendation that FINTRAC should provide information to foreign financial entities only if those countries have privacy laws that are consistent with Canadian laws.

In the end, your client, when he or she opens an account with you and you give information about your client to a Canadian agency, you do so with the understanding that he or she is protected by privacy laws.

When that agency moves on and takes the same information that you provided to them and gives it to somebody else outside the country, if those countries do not have privacy laws that are consistent with Canadian laws, then somebody is doing something wrong here, and ultimately it might be you.

Morally speaking, legally, it is FINTRAC's responsibility. Do you think FINTRAC should have provisions in the law that say so?

Mr. Harvey: Again, I think I will put my moral hat on and say — and I will separate out terrorist financing because that is quite distinct — that the AML regime focuses on criminal activity generating profits. Criminals do not operate within national boundaries. They operate transnationally, so I think an effective AML regime must operate transnationally.

Je crois que nous pourrions entre autres nous demander, et c'est une question raisonnable — je pense que nous en avons un peu discuté ce matin — en matière d'efficacité, c'est s'il est plus efficace de déclarer, par exemple, les virements de 1 à 10 000 \$. J'imagine que non, car cela encombrerait le système d'une foule de renseignements probablement inutiles. Est-ce qu'il est utile de savoir que j'ai viré électroniquement 50 \$ à *Reader's Digest*? Je ne le pense pas.

Par ailleurs, il me paraîtrait approprié de s'interroger sur le seuil des 10 000 \$ fixé même pour les déclarations d'opérations importantes. Il n'y a rien de magique dans ce chiffre de 10 000 \$. Nous l'avons choisi au milieu des années 1980, et c'est ce que nous utilisons depuis, pratiquement dans tous les pays. Compte tenu de l'inflation, 10 000 \$ en 1985 — et je ne suis pas très fort en calcul —, cela correspond sans doute à 150 000 \$ aujourd'hui.

On pourrait soutenir qu'un régime plus efficace s'intéresserait à des montants supérieurs, à des activités plus flagrantes, et qu'il adopterait une approche véritablement fondée sur le risque. Je m'écarte un peu, excusez-moi, mais c'est un sujet qui me tient à cœur.

Le sénateur Harb : Avez-vous calculé ce qu'il en coûterait d'éliminer le seuil? Je ne vous demande pas de me répondre immédiatement, mais c'est un renseignement qui serait utile au comité, pour avoir une idée des conséquences qu'aurait la modification de ce seuil de 10 000 \$ pour le fixer à 1 \$, par exemple.

Il y a environ six ans, le comité a formulé un certain nombre de recommandations, dont l'une portait sur la protection de la vie privée. Il recommandait que le CANAFE fournisse de l'information aux entités financières étrangères uniquement si ces pays avaient des lois semblables à celles du Canada en matière de protection des renseignements personnels.

Au fond, quand votre client ouvre un compte chez vous et que vous transmettez l'information à son sujet à un organisme canadien, vous le faites en sachant qu'il est protégé par nos lois.

Quand l'organisme prend cette information et la transmet à l'étranger, dans un pays qui n'a pas de lois semblables aux lois canadiennes sur la protection de la vie privée, quelqu'un fait quelque chose de répréhensible, et c'est peut-être vous.

Sur les plans moral et légal, cela relève de la responsabilité du CANAFE. Pensez-vous que le CANAFE devrait avoir des dispositions qui le précisent?

M. Harvey : Là encore, je vais parler d'un point de vue moral — et je fais la distinction d'avec le financement du terrorisme, car cela est très différent — et dire que le régime de lutte contre le blanchiment d'argent s'intéresse aux activités criminelles qui génèrent des profits. Les criminels n'ont pas de territoire national. Leurs activités sont transnationales, alors à mon avis un régime efficace de lutte contre le blanchiment d'argent doit être transnational.

However, I think some of the concerns you are raising are very valid ones, and we really need to be very comfortable that the disclosure of information by FINTRAC to another FIU in a foreign country is done in a balanced and meaningful way. I certainly am not privy to how they execute that except at a very high level, but I think that is being prudentially pursued by FINTRAC. I think the execution of the MOUs is up to 50 or 60, so it is not as indiscriminate. I think there is a balance there.

Senator Tkachuk: I have a lot of sympathy for the smaller institutions. I think some of us were on the committee when this bill was introduced a decade ago. A lot of us had reservations about this idea that everybody is guilty. We do it with security, and it seems that we are doing it everywhere. It seems an easy way to say everybody is under suspicion. Therefore, you go to an airport, fly in an airplane, we were going to search everybody.

It seems to me that there are more ways to generate profiles of people who are probably incapable of committing criminal acts than there are of generating profiles of people who are capable of committing criminal acts.

I will use my example. I cannot speak for everybody here, but I have been dealing with the Royal Bank since I was 18 years old. I have been dealing with Nesbitt Burns for a long time. They probably know more about me than I do.

Certainly banks and credit unions would know their customers. Is there a way that we can totally change the way we think about this and report transactions that are suspicious from suspicious clients, not transactions that are not even suspicious? We just have a number and we say everybody is in that number. I can get — and have gotten — secret security clearance, but I cannot get on an airplane without checking what little hairspray I use. Then they make me go through this x-ray machine now. It is not good enough now to identify metals; they have to see through your clothing. I mean, this is all nuts stuff, and we are not more secure. We get to thinking this way, and we do not think that there are other ways to do this. It is not in the interests of banks to have a bunch of criminals corrupting their system. It is not in their self-interest. It will destroy a bank, so there has to be other ways to do this besides this huge apparatus we have here in Ottawa gathering everybody's information, thanks to which, as far as we can tell, there have been barely any criminal convictions. We have this huge apparatus to catch two people or something, right, over a decade?

There has to be something better. That is why, Mr. Pigeon, I have a lot of sympathy for you. I think it is silly. Having small credit unions in Saskatchewan do this is ridiculous.

Mr. Pigeon: Thank you, senator. I will just make a couple comments, and I think my colleagues probably have something to say on this as well.

Toutefois, certaines des préoccupations que vous soulevez sont très valables, et il nous faut vraiment être certains que lorsque le CANAFE communique de l'information à une autre URF à l'étranger, il le fait de façon pondérée. Je n'ai qu'une vague idée de la procédure suivie pour ces communications, mais selon moi le CANAFE est prudent. Je crois qu'il y a maintenant 50 ou 60 PE, alors cela ne se fait pas à l'aveuglette. Je crois qu'il y a un équilibre.

Le sénateur Tkachuk : Je sympathise avec les petites institutions. Si je ne me trompe pas, certains d'entre nous étaient déjà membres du comité quand le projet de loi a été déposé, il y a 10 ans, et nous étions nombreux à éprouver des réserves à l'égard de cette notion que tous sont coupables. Nous le faisons de façon sécuritaire, mais il me semble que cela se propage partout. C'est un peu comme dire que les soupçons visent tout le monde. Par conséquent, si vous allez à l'aéroport, si vous prenez un avion, nous allons fouiller tout le monde.

Il me semble qu'il serait plus simple d'établir le profil de personnes incapables de commettre un crime que de tracer celui de gens qui pourraient en commettre.

Prenez mon cas, par exemple. Je ne peux pas parler pour tous ceux qui sont ici, mais je suis client de la Banque Royale depuis l'âge de 18 ans. Je traite avec Nesbitt Burns depuis très longtemps. Ils en savent probablement plus à mon sujet que je n'en sais moi-même.

Certaines banques et coopératives de crédit connaissent leurs clients. Est-ce qu'on ne pourrait pas totalement changer d'angle et déclarer les opérations douteuses des clients suspects plutôt que des opérations qui ne sont même pas douteuses? Nous avons un nombre, et nous considérons que ce nombre englobe tout le monde. Je peux obtenir une habilitation de sécurité — et j'en ai déjà obtenu —, mais je ne peux pas prendre un avion avec ma petite bouteille de fixatif. Et puis, je dois passer dans ce scanner. Il ne leur suffit pas de repérer les métaux, il faut aussi qu'ils voient sous vos vêtements. Vous savez, c'est une illusion. Nous ne sommes pas plus en sécurité. Nous abordons les choses de cette façon et nous ne cherchons pas d'autres moyens de procéder. Les banques n'ont pas intérêt à ce qu'une bande de criminels corrompe leur système. Ce n'est pas dans leur intérêt. Cela détruira la banque, alors il doit y avoir d'autres méthodes à utiliser, sans recourir à tout cet appareillage que nous avons ici, à Ottawa, pour recueillir de l'information sur tout le monde et grâce auquel, il faut bien le dire, il n'y a eu que de rares condamnations. Nous utilisons cet énorme appareil et nous prenons quoi? Deux personnes, n'est-ce pas, en 10 ans?

Il doit exister quelque chose de mieux. C'est pourquoi, monsieur Pigeon, je sympathise avec vous. Je crois que cela est ridicule. Il est ridicule de demander ce genre de choses à une petite coopérative de crédit en Saskatchewan.

M. Pigeon : Merci, sénateur. Je vais formuler deux ou trois remarques et je crois que mes collègues voudront probablement commenter eux aussi cette question.

I would go back to the risk-based approach that was brought up by Mouvement Desjardins and the Canadian Bankers Association, as a kind of starting point for thinking about this. I did a fair bit of research before coming here. I looked at the Auditor General's report from 2004. She says — and I thought it was quite remarkable — that suspicious transaction reports received “directly from banks often contain more useful information than FINTRAC disclosures This is a serious criticism of a system set up expressly to add value to the raw information provided by reporting entities.” She was kind of getting at what you are saying. There are very effective ways to do this, and then there is the blanket approach that seems a little overkill, frankly.

Mr. Harvey: I will add two comments. One is that the regime may have a deterrent effect. We may become a little misled by the small number of prosecutions. The reality is that if we make it very difficult for the criminal to launder the proceeds of their criminal activity, they may well be tempted to go somewhere else. If we can accomplish that, that is great. It is great if we can push them south of the border. There are no Americans here, so I am not going to offend anybody. I used to say, when I was down there, push it north, so it is okay. I think there is some deterrent effect to having a robust regime. However, let me assure you, senator, that I am old enough and have been around long enough to firmly believe in the presumption of innocence, and that is what drives the activities of my group.

We do not, despite how many reports we get on an individual, assume guilt. We assume innocence until we can prove to the contrary. I have — and you should probably come and ask some of my employees sometime — a very high standard. I have no difficulty in saying that I myself would live by it and be judged against it. Everyone has the odd transaction that looks kind of bizarre. I think that to build a system that identifies and reports those to FINTRAC just clogs up their system. I do not think that is meaningful. There are certain reports that we have to submit because we have to submit them. One thing that I have always thought a little unusual is that, when someone walks in to do a cash transaction of \$12,000, for example, the requirement is that you file an LCTR. This means that you have to ask the client for certain pieces of information, as was commented upon. Many clients do not like that. They feel that that is an infringement on their rights, so they say, “What is the limit — \$10,000? Well, give me \$2,500 back. That makes it \$9,500, and you do not have to report that.” However, by law we have to report that as a suspicious attempted transaction, which we cannot tell the client about. I am not sure there is any real utility in that.

I used to say this more pointedly in the U.S. because the forms start out with the Internal Revenue Service. Who in the U.S. would report voluntarily on a form that is going to the IRS?

Senator Tkachuk: Exactly.

Mr. Harvey: Perhaps the real criminals are the ones who say, “Fine, go ahead and file it.”

J'aimerais revenir à l'approche fondée sur le risque que le Mouvement Desjardins et l'Association des banquiers canadiens ont mentionnée. C'est un peu le point de départ de cette réflexion. J'ai fait passablement de recherche avant de venir. J'ai lu le rapport 2004 de la vérificatrice générale. Elle disait — et cela m'a paru remarquable — que les déclarations d'opérations douteuses reçues « directement des banques contiennent souvent des renseignements plus utiles que ceux du Centre [...] lorsqu'on sait que le système a été mis en place expressément pour rendre plus valable l'information brute fournie par les entités déclarantes, il s'agit là d'une critique de taille. » Elle disait un peu la même chose que vous. Il existe des façons très efficaces d'agir et puis il y a cette approche générale qui semble franchement exagérée.

M. Harvey : J'ajouterais deux choses. Premièrement, le régime a peut-être un effet dissuasif. Le petit nombre de poursuites nous induit peut-être en erreur. Dans la réalité, s'il devient très difficile pour les criminels de blanchir les produits de la criminalité, ils seront peut-être tentés d'aller ailleurs. Si nous y parvenons, c'est excellent. Ce serait bien de pouvoir les expédier au sud. Il n'y a pas d'Américains ici, alors je peux le dire sans insulter personne. Je disais autrefois, quand j'étais là-bas, qu'il fallait les envoyer au nord, que ce serait très bien. Je crois que l'existence d'un solide régime est en soi dissuasive. Toutefois, je vous assure, sénateur, que je suis assez vieux et que j'ai assez d'expérience pour reconnaître le bien-fondé de la présomption d'innocence, et c'est ce qui sous-tend les activités de mon groupe.

Peu importe le nombre de signalements que nous recevons au sujet d'un client, nous ne le supposons jamais coupable. Nous le supposons innocent jusqu'à preuve du contraire. J'applique — et vous devriez sans doute venir pour poser des questions à mes employés — une norme très stricte. Je dis sans hésitation que je suis moi-même prêt à l'appliquer dans ma vie et que je veux bien être jugé en fonction de cette norme. Chacun effectuée à l'occasion des opérations qui peuvent sembler étranges. Je pense que le fait d'ériger un système pour repérer et déclarer ces opérations au CANAFE encombre simplement le système. Je ne pense pas que cela soit utile. Nous devons soumettre certains rapports, c'est une exigence. J'ai toujours cru qu'il était un peu inhabituel de devoir produire une DOIE lorsque quelqu'un effectue une opération de 12 000 \$ en espèces. Cela signifie que vous devez demander à ce client certains renseignements, comme nous l'avons expliqué. De nombreux clients détestent cela. Ils ont l'impression que nous violons leurs droits, ils nous demandent « Quelle est la limite — 10 000 \$? Très bien, rendez-moi 2 500 \$. Cela fait 9 500 \$, et vous n'avez pas à le signaler. » Toutefois, la loi nous oblige à déclarer cette interaction comme une tentative d'opération douteuse, ce que nous ne pouvons pas dire au client. Je ne suis pas convaincu qu'il y a vraiment une utilité à cela.

Je disais déjà surtout aux États-Unis, parce que les formulaires vont au Internal Revenue Service, l'IRS. Qui, aux États-Unis, remplirait volontairement un formulaire destiné à l'IRS?

Le sénateur Tkachuk : Précisément.

M. Harvey : Les vrais criminels sont peut-être ceux qui disent « D'accord, allez-y, déclarez cette opération. »

Mr. Randle: If I may, senator, there is one particular proposal relating to this in the latest consultation paper. It says that FINTRAC will be given an “additional tool.” There is no description of this, but it will “allow them to receive reports that are required to be submitted under the Act.” We are not sure what that means. One of our concerns would be whether that is going to allow FINTRAC to go to a reporting entity that has not filed a suspicious transaction report and say that they should have, even though the reporting entity did what the law requires, which is that it took reasonable measures, decided it did not have reasonable grounds to suspect, and did not file an STR. It may not be that, but it is an example, in the consultation paper that was released in December, of a proposal that we were unsure of — because there is not much detail. We are concerned that — I am sure we will discuss it with Finance — that could potentially mean something that would be undermining the privacy and individual rights of Canadians, without really satisfying the purposes of the regime.

I am just using that as an example, but there are others as well.

Senator Tkachuk: I think we want banks to be good and honest citizens. I do not think banks are part of law enforcement. They are not police.

The Chair: Thank you, Senator Tkachuk.

[*Translation*]

Ms. Bolduc: From the point of view of Mouvement Desjardins, the answer to that is really suspicious transaction reports. Although the thresholds have really been lowered, FINTRAC does not necessarily obtain strategic financial information. If we look at what they did in 2011, with respect to FINTRAC, 777 reports were made to their partners; 80 per cent of those reports were initiated from information disclosed voluntarily by the police.

At any given moment, we can ask ourselves what kind of information is going to be added-value for FINTRAC to initiate these investigations. When 80 per cent of the flags are raised by the police, why ask for a heavier burden on the financial institutions? Is it really important for FINTRAC to know that a Moroccan student is receiving \$100 a month or a week to buy groceries? That is not relevant information.

The legislation required that financial institutions acquire monitoring tools precisely for filtering this type of information that FINTRAC does not want to know in the end. I think the answer is really to go with the risk-based approach. The financial institutions are responsible and also manage these risks. It is our duty to send any relevant information to FINTRAC and to have an approach based on the effective risks.

M. Randle : Si vous me le permettez, sénateur, j'aimerais signaler une proposition précise à ce sujet dans le dernier document de travail. On peut y lire que le CANAFE aura un « outil supplémentaire ». Aucun détail n'est présenté, mais cet outil permettra à l'organisme de recevoir les rapports exigés en vertu de la loi. Nous ignorons ce que cela signifie. Une de nos préoccupations serait que le CANAFE puisse s'adresser à une entité déclarante qui n'a pas présenté de rapport d'opération douteuse pour lui dire qu'elle aurait dû le faire, même si l'entité déclarante s'est conformée aux exigences de la loi, qu'elle a pris des mesures raisonnables, qu'elle a déterminé qu'il n'y avait motif à soupçonner quoi que ce soit, et qu'elle a décidé de ne pas présenter de DOD. Nous nous trompons peut-être, mais c'est un exemple de proposition tiré du document de travail publié en décembre et que nous comprenons mal — parce qu'il n'y a pas beaucoup de détails. Nous craignons — et je suis certain que nous en parlerons avec le ministère des Finances — que cela ne mine la protection de la vie privée et les droits individuels des Canadiens sans vraiment répondre aux buts du régime.

J'utilise cet exemple, mais il y en a d'autres.

Le sénateur Tkachuk : Je crois que nous voulons que les banques soient des citoyens honnêtes. Selon moi, les banques ne doivent pas participer aux activités d'application de la loi. Ce ne sont pas des organismes policiers.

Le président : Merci, sénateur Tkachuk.

[*Français*]

Mme Bolduc : Du point de vue du Mouvement Desjardins, la réponse à cela est vraiment les déclarations d'opérations douteuses. On a beau abaisser les seuils de déclaration, cela ne fait pas en sorte que CANAFE obtient l'information financière stratégique. Si on regarde ce qu'ils ont fait, en 2011, en parlant de CANAFE, c'est 777 déclarations à leurs partenaires; 80 p. 100 de ces déclarations ont été initiées de renseignements volontairement divulgués par les corps policiers.

À un moment donné, on se demande quel genre d'information va être de la valeur ajoutée pour le CANAFE pour initier ces enquêtes. Quand 80 p. 100 des alertes sont levées par les corps policiers, pourquoi demander un fardeau plus lourd aux institutions financières? Est-ce que c'est vraiment important pour le CANAFE de savoir qu'un étudiant marocain se fait envoyer 100 \$ par mois ou par semaine pour faire son épicerie. Ce n'est pas de l'information pertinente.

La loi a demandé aux institutions financières de faire l'acquisition d'outils de surveillance justement pour filtrer ce genre d'information que le CANAFE ne veut pas savoir au final. La réponse, je crois que c'est vraiment d'y aller avec l'approche basée sur les risques. Les institutions financières sont responsables et gèrent aussi ces risques. C'est notre devoir de transmettre au CANAFE de l'information pertinente et d'avoir une approche basée sur les risques efficaces.

[English]

Mr. Pigeon: Going back to the 2004 report from the Auditor General again, she raised the same point that Ms. Bolduc has just made about the filings from law enforcement officials and the value of those, relative to the \$10,000 threshold. It is an excellent report, worth reviewing in your deliberations.

Senator Ringuette: I hope we will be hearing from this Red Tape Reduction Commission and Canadian Wireless Telecommunications Association because I think that they can contribute to our analysis and review of this legislation.

My second question is a follow-up to Senator Oliver's question and your answer. When you have a bad person and you are going to interview that client and get more details, is that not like removing the purpose of trying to identify if a person is doing something borderline needing investigation from the RCMP? Does it not send an alert to the client if you meet and question the transactions that they have done?

Mr. Harvey: There is that risk; and I accept that. That is why we script the conversations very, very carefully. Let me give you an example of where we may go down that path: We suddenly detect a pattern of wire transfers coming and going from the Cayman Islands. When we look historically, we see there have never been any wire transfers in the client's account but suddenly there are a lot of them in a very short period of time involving large amounts of money. We ask the client casually: "Are you moving to Cayman or have you bought an apartment there?" We can generate and stimulate a conversation. If we come right out and ask: "Are you laundering money in Cayman," we probably will not get a right answer.

If you craft the conversation appropriately, you can elicit the information. In some cases, we are looking more for the way that the client reacts to the questioning rather than the specifics.

Senator Ringuette: Yes, but the purpose of this legislation for suspicious transactions is to send the information to FINTRAC, and FINTRAC sends it to policing authorities to investigate.

Mr. Harvey: Once we have reached a reasonable belief in our minds that there is suspicious activity, you are absolutely correct. Certainly, if we are going to interview the client, we are raising it up the bar of unusual, but we have not quite reached suspicion yet.

Senator Ringuette: I understand and I agree, Mr. Pigeon, with the three recommendations that you have put forth. I guess my question is with regard to effectiveness and whether the regime honestly provides the necessary tools under the legislation to attain the goal. I have to admit that I have serious doubts after 10 years, over \$1 billion spent from public investment, never mind the private investment, and we have only one conviction of a guy for six months in B.C. I question all of this.

[Traduction]

M. Pigeon : Revenons au rapport publié en 2004 par la vérificatrice générale. Elle soulevait le même point que ce que Mme Bolduc vient de dire au sujet des déclarations des agents d'application de la loi et de leur validité, compte tenu du seuil de 10 000 \$. C'est un excellent rapport et il devrait vous intéresser.

Le sénateur Ringuette : J'espère que nous entendrons aussi la Commission de réduction de la paperasse et l'Association des télécommunications sans fil, car je crois qu'ils peuvent nous aider dans notre analyse et notre examen de cette loi.

Ma deuxième question fait suite à celle du sénateur Oliver et à votre réponse. Quand vous relevez une opération suspecte et que vous allez interviewer ce client pour en savoir plus, est-ce que ce n'est pas contre-productif? Vous essayez de savoir si une personne fait quelque chose qui devrait attirer l'attention de la GRC. Est-ce que cela n'équivaut pas à alerter le client, si vous le rencontrez et que vous lui posez des questions sur ses opérations?

M. Harvey : C'est un risque, et je l'accepte. C'est pourquoi nous préparons ces conversations avec grand soin. Je vous donne un exemple de ce qui pourrait se passer : nous repérons une série de téléversements vers les îles Caïmans. Si nous regardons les données historiques, nous constatons que ce client n'a jamais fait de virement, mais tout à coup nous en relevons plusieurs pendant une brève période, et il s'agit de sommes importantes. Nous demandons au client : « Vous allez déménager aux îles Caïmans ou vous avez acheté un appartement là-bas? » Nous pouvons engager une conversation. Si nous lui demandions immédiatement : est-ce que vous blanchissez de l'argent aux îles Caïman, nous n'obtiendrions sans doute pas la bonne réponse.

Si vous menez bien la conversation, vous pouvez obtenir l'information. Dans certains cas, nous nous intéressons plus à la réaction du client devant la question qu'à la réponse qu'il nous donne.

Le sénateur Ringuette : Oui, mais la loi sur les opérations douteuses a pour but d'envoyer de l'information au CANAFE pour que le CANAFE la transmette aux autorités policières aux fins d'enquête.

M. Harvey : Quand nous sommes raisonnablement convaincus qu'il y a une activité suspecte, vous avez absolument raison. Bien sûr, si nous rencontrons un client c'est parce que nous considérons que l'activité est inhabituelle, mais elle n'est pas encore suspecte.

Le sénateur Ringuette : Je comprends. J'accepte, monsieur Pigeon, les trois recommandations que vous avez formulées. J'imagine que ma question concerne l'efficacité et que je me demande si le régime fournit vraiment les outils nécessaires pour que la loi atteigne son but. Je dois reconnaître que j'ai des doutes. Depuis 10 ans et après avoir dépensé plus d'un milliard de dollars en fonds publics, sans parler des investissements privés, nous avons réussi à faire condamner une seule personne qui a purgé six mois en Colombie-Britannique. J'ai des doutes.

I look at the fact that the recommendations want to increase the quantity of information but not necessarily the quality of information in order to attain a higher degree of effectiveness in the purpose. I am looking at Internet banking. Does each of you have a private server? Does the reporting mechanism that will be required include electronic banking, never mind wire transfers — the entire e-banking and server system that you have and the capacity to analyze and kick out the suspicious data and transaction from the system?

What about your servers? What about the system that you have in order to comply with the new data that FINTRAC wants?

[Translation]

Ms. Bolduc: You raise an excellent point. Transactions via Internet services are the future and the present. We see people using the Internet more and more, even with cellphones now. It is a product and distribution method that is used very frequently.

For Mouvement Desjardins, we can create exception reports to detect money laundering in the case of Internet transactions. But the operational challenges remain. For Mouvement Desjardins, we are talking about 100 million transactions a month. Do you have any idea what that represents? If we apply an exception report with a very specific rule, do you know how many false positives that generates? If only one per cent is false positives, out of 100 million transactions, that might kill a financial institution. With the coming of the Internet, the legislation required financial institutions — CIBC, Scotia Bank, Mouvement Desjardins—to buy monitoring tools or to develop programs to monitor this because, humanly, the money laundering scenarios are too complex to create only one report. I understand the challenge facing my colleague in this respect.

So the question you asked was about whether the tools are sufficient: does FINTRAC or the government give financial institutions the tools required to perform their duties? There is still a lot of work to be done in this respect. When we check the lists of politically vulnerable foreign terrorists, the lists of known criminals on the market, these are astronomical costs. These lists are provided externally, and they need to be updated. There are costs to financial institutions. It is a tool. There are procedures we must put in place.

In terms of tools, obviously there are certain aspects missing to help financial institutions better manage their risks, a little guidance as well in terms of the risk-based approach. You are proposing in the legislation certain guidelines for prepaid credit cards. It is easy to say: we apply everything to all the products and to all the distribution methods; but why not specify our expectations with respect to situations that are truly risky?

Je constate que les recommandations visent à accroître la quantité d'information, mais pas nécessairement à en améliorer la qualité, pour accroître l'efficacité. Je pense aux services bancaires par Internet. Est-ce que chacun de vous a un serveur privé? Est-ce que le mécanisme de déclaration qu'il faudra instaurer englobera les services bancaires électroniques, et je ne parle même pas des téléversements — l'ensemble des services bancaires électroniques, les serveurs que vous avez et la capacité d'analyser et de repérer les données suspectes et les opérations douteuses dans le système?

Parlez-nous de vos serveurs. Quels systèmes avez-vous pour vous conformer aux nouvelles exigences du CANAFE en matière de données?

[Français]

Mme Bolduc : Vous soulevez un excellent point, les transactions via les services Internet, c'est le futur et c'est l'actuel. On voit les gens utiliser Internet de plus en plus, même avec les téléphones mobiles maintenant. C'est un produit et un mode de distribution qui est utilisé très fréquemment.

Du côté du Mouvement Desjardins, on peut créer des rapports d'exception pour détecter du blanchiment d'argent avec des transactions Internet. Mais le défi opérationnel, c'est là qu'il demeure. Pour le Mouvement Desjardins, on parle de 100 millions de transactions par mois. Est-ce que vous avez idée de ce que cela représente? Si on applique un rapport d'exception avec une règle très bête, le nombre de faux positifs que cela génère? Si c'est seulement un p. 100 de faux positifs, sur 100 millions de transactions, cela peut tuer une institution financière. La loi, avec la venue d'Internet, a obligé les institutions financières, CIBC, Scotia Bank, Mouvement Desjardins à acheter des outils de surveillance ou à bâtir des programmes pour surveiller cela parce qu'humainement, les scénarios de blanchiment d'argent sont trop complexes pour créer seulement un rapport. Je comprends le défi de mon collègue à ce niveau.

À la question que vous avez posée, à savoir si les outils sont suffisants : est-ce que le CANAFE ou le gouvernement donne les outils requis aux institutions financières pour s'acquitter de leur tâche? Il y a encore du travail à faire de ce côté. Lorsqu'on vérifie les listes de terroristes étrangers politiquement vulnérables, les listes de criminels connus sur le marché, cela représente des coûts faramineux. Ce sont des listes fournies à l'externe, il faut les mettre à jour. C'est des coûts pour les institutions financières, c'est un outil, c'est même des procédures qu'on doit mettre en place.

En termes d'outils, il manque certainement certains éléments pour aider les institutions financières à mieux gérer leurs risques, un peu de guidance aussi au niveau de l'approche basée dire sur les risques. Vous proposez dans la loi certaines guidances pour les cartes de crédit prépayées. C'est facile de dire : on applique tout à tous les produits et à tous les modes de distribution; mais pourquoi ne pas spécifier nos attentes par rapport aux situations vraiment à risque?

[English]

Mr. Harvey: It speaks volumes to the real need for a risk-based approach, which would permit financial institutions individually to perhaps risk their own products and services and their delivery channels, and to put the resources where the greatest risk lies. I would emphasize that a risk-based approach to money laundering or terrorist financing should not be interpreted as an opportunity to cut costs. That is not the intent, but to generate better results is the intent, rather than looking at all accounts, and accounts originated via the Internet are a good example. Simply because you elect to use the Internet as a means to communicate as opposed to walking into a branch, does it really change the profile of you as a client or your account? Frankly, no, but perhaps used in context with other things, it may change the profile.

It is another piece of information. Quite frankly, rather than blowing our brains out looking at tens of millions of accounts every single day, it would be more meaningful, in my mind, to be able to take the resources and focus on those that pose the potentially highest risk. In case you had not already picked this up, I am really not in favour of lowering the reporting threshold for wire transfers because it will clog up the system with a lot of stuff that does not belong. It will not generate any results.

Senator Ringuette: Even at the \$10,000 threshold that it is now.

Mr. Harvey: I think that is right and it is probably an opportune time. I have said it to FINTRAC so I am not saying anything I have not said before, but it is good to challenge where you are at as a status quo. Is \$10,000 a reasonable limit? Well, historically, if you look at why we arrived at that amount, no, it is not reasonable in today's world; and it tends to clog up the system.

However, we certainly do not differentiate. We look at clients that originate via the Internet as we look at any other client, any other transaction and any other account. I am not sure they all pose a similar risk, and that is the real concern.

Senator Moore: Mr. Pigeon, you did an analysis that I thought was pretty useful with regard to the approximate two weeks a year it takes for one of your credit union branches to process the anti-money laundering documentation.

Mr. Randle, have any of your banks done a similar analysis as to the time it is taking them to comply with the paperwork that the credit unions have looked at? There is similar paperwork, I am sure.

Mr. Harvey: I think the simple answer is no, and perhaps there is a reason for that. I will speak for CIBC. I do not want to speak for other members.

To the extent possible we have automated all of the functions from the front line. For example, we spoke about wire transfers — in our environment, to generate a wire transfer. It is an online

[Traduction]

M. Harvey : Cela montre bien qu'il faut une approche fondée sur le risque, pour que les institutions financières individuelles puissent calculer le risque associé à leurs propres produits et services et à leurs modes de prestation de services et investir leurs ressources là où le risque est le plus sérieux. Je souligne qu'une approche fondée sur le risque en matière de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes ne devrait pas être interprétée comme une occasion de réduire les coûts. Ce n'est pas le but, nous voulons plutôt obtenir de meilleurs résultats sans devoir examiner tous les comptes, et les comptes utilisant Internet sont un bon exemple. Ce n'est pas parce que vous choisissez d'utiliser Internet comme moyen de communication plutôt que de vous rendre à une succursale que cela modifie vraiment votre profil de client ou de compte. En soi, non, mais en contexte, cela peut modifier le profil.

C'est un autre élément d'information. Franchement, plutôt que de s'abrutir à examiner des dizaines de millions de comptes quotidiennement, il vaudrait mieux selon moi pouvoir affecter les ressources à l'examen des comptes qui présentent le plus de risque. Au cas où vous ne m'auriez pas encore bien compris, je ne suis vraiment pas en faveur d'une réduction du seuil de déclaration pour les téléversements, parce que cela encombrera le système avec des données inutiles. Cela ne produira aucun résultat.

Le sénateur Ringuette : Même avec le seuil de 10 000 \$ que nous avons actuellement?

M. Harvey : Selon moi, oui, et le moment est peut-être venu. Je l'ai déjà dit au CANAFE, alors je ne propose rien de neuf, mais il est bon de contester le statu quo. Est-ce que 10 000 \$ constitue une limite raisonnable? Eh bien, par le passé, si vous regardez comment nous avons choisi ce montant, non, ce n'est pas raisonnable aujourd'hui, et cela encombre le système.

Toutefois, nous ne faisons pas de distinction. Nous examinons l'activité du client qui utilise Internet comme celle de tout autre client, comme toute autre opération et tout autre compte. Je ne crois pas qu'il pose le même risque, et c'est là la véritable préoccupation.

Le sénateur Moore : Monsieur Pigeon, vous avez effectué une analyse qui m'a semblé fort utile au sujet des 15 jours par année qu'il faut à une succursale de coopérative de crédit pour traiter les documents exigés pour la lutte contre le blanchiment d'argent.

Monsieur Randle, est-ce que vos banques ont réalisé une analyse semblable concernant le temps consacré aux formalités administratives, comme ce qu'ont fait les coopératives de crédit? Il y a autant de travail, j'en suis certain.

M. Harvey : Je crois que la réponse la plus simple est non, et je peux sans doute l'expliquer. Je parle pour la CIBC. Je ne peux pas parler pour les autres membres.

Dans la mesure du possible, nous avons automatisé toutes les fonctions de première ligne. Par exemple, nous avons parlé des téléversements — dans notre contexte, ce qu'il faut pour effectuer

screen that is presented to the customer service representative. In our case, much of the client information is pre-populated. If you swipe your card, it pre-populates the information about the client so we do not have to ask repetitive questions. We have to ask the questions that would pertain to an outgoing wire transfer relating to where it is going.

We have minimized the potential impact. Similarly, with cash transactions, we have automated systems that generate the information from the front line and go into the back office.

Mr. Randle: I would highlight, if a major institution tried to do what was set out in the credit union brief, there are not enough hours in the day, or the year, or the world, because of the number of potential transactions. You have to automate it.

That leads me to a second point —

Senator Moore: I realize have you to automate it, but you have to automate because it would take time.

Mr. Randle: That is right.

Senator Moore: You must have taken a look somewhere along the line and said this will take us 80 to 100 hours, so we had better automate this somehow.

Mr. Randle: It was always decided it would be automated. Right from the beginning you realize the number of procedures and transactions, plus automation makes it more consistent because it is formulated.

The second point I would make is I do not know how your witness from — I think you said KPMG — could say this would be easy. I do not know what she was basing that on. You do not just flick a switch to go from \$10,000 to \$0. If they change the electronic funds transfer, the amount of time it would take in systems change, operational change, training of staff and implementation, I do not know how long that would take or how much money it would cost. It would not simply be a flick of a switch.

There are two things that match. You can only do this in a major institution by automating it, and I think many of the smaller ones have found they have to add the cost of doing it. Secondly, by their very nature, any changes which may stay minor will create a huge expense and additional regulatory burden. That then leads to the third part, which is the value.

If what you are saying is that we just like more reports, you have to have a balance between those.

Senator Moore: The same witness also said that — I think it was one of her clients — it cost \$100 million to implement the AML regime. I can only think that must have been a major bank.

Mr. Randle: I could not comment on that.

un télévirement. Un écran en ligne est présenté au préposé au service à la clientèle. Dans notre cas, une grande partie de l'information sur le client est déjà affichée. Si vous passez la carte dans le lecteur, l'information du client s'affiche de sorte que nous n'avons pas besoin de poser des questions répétitives. Nous devons poser les questions relatives à un télévirement, au sujet de sa destination.

Nous avons minimisé les effets possibles. De même, pour les opérations en espèces, nous avons automatisé les systèmes qui affichent l'information de première ligne qui sera ensuite transmise au bureau.

M. Randle : Vous savez, si une grande institution essayait de faire ce qui est décrit dans le mémoire des coopératives de crédit il n'y aurait pas assez d'heures dans la journée, ou dans l'année, ou dans le monde, compte tenu du nombre d'opérations possibles. Il faut automatiser cette tâche.

Cela m'amène à mon deuxième point...

Le sénateur Moore : Je reconnais qu'il faut l'automatiser, mais c'est parce que cela prendrait du temps.

M. Randle : C'est exact.

Le sénateur Moore : Vous devez avoir examiné la question et vous être dit qu'il faudrait de 80 à 100 heures et qu'il valait mieux automatiser cette tâche.

M. Randle : Nous avons toujours su qu'il fallait l'automatiser. Dès le début, compte tenu du nombre de procédures et d'opérations, et l'automatisation assure plus d'uniformité, parce que le système utilise une formule.

Le deuxième point que je veux soulever et je ne sais pas comment votre témoin de — je crois que vous avez dit KPMG — peut dire que cela est facile. J'ignore sur quoi elle se fondait pour affirmer cela. Il ne suffit pas de presser un bouton pour passer de 10 000 à 0 \$. Si on modifie le virement électronique, le temps nécessaire pour modifier les systèmes, effectuer les changements opérationnels, former le personnel et procéder à la mise en œuvre... Je ne sais pas combien de temps il nous faudrait ni combien cela nous coûterait. Ce ne serait pas simple.

Il y a deux aspects à considérer. Il faut nécessairement que cette fonction soit automatisée dans une grande institution, et je crois que nombre de petites institutions ont constaté qu'elles devaient calculer les coûts de cette activité. Deuxièmement, par leur nature même, les changements qui pourraient sembler mineurs créeront d'énormes dépenses et un fardeau réglementaire supplémentaire. Cela nous mène donc à la troisième partie, la valeur.

Si vous nous dites que vous voulez simplement plus de rapports, vous devez équilibrer tout cela.

Le sénateur Moore : Le même témoin a également dit — je crois que c'était au sujet de l'un de ses clients — qu'il en coûtait 100 millions de dollars pour mettre en œuvre le régime de lutte contre le blanchiment d'argent. Je me suis dit qu'il devait s'agir d'une grande banque.

M. Randle : Je ne peux pas me prononcer là-dessus.

Mr. Harvey: I would prefer not to comment on that.

Senator Moore: I am thinking about what you just said in terms of the balance, the expenditure versus what my colleague Senator Tkachuk says about FINTRAC being overly nosy in relation to private information. They do not have to know everything about every transaction every citizen in Canada is doing.

I am thinking about that balance. Then I am thinking about what you said, Mr. Randle, and I noted this the other day, FINTRAC wants to get additional tools. Has there been any discussion at all with your organization, with the credit union organization, as to what these additional tools are? It is a pretty catch-all phrase and I would think, given the implication of the cost increases, depending on what these tools are, you have to have some discussion going into this before we put it in our report or they make a recommendation to the Department of Finance or whomever.

Have you had any discussion at all? Have they asked to sit down with you and talk with your two leaderships about what this might mean for the Desjardins?

Mr. Harvey: We have just had the opportunity to respond to the consultation paper. We have extended an invitation, willingness, to meet to discuss in detail each of the components of the consultation paper, in part so we can get a better understanding of what is being proposed. In some areas the paper lacks detail and clarity. One example is it is simple to change \$10,000 to \$1,000. Theoretically it is. It is also easy to turn a battleship in a bathtub. It takes time. At the end of the day we have to have that dialogue, and we welcome it.

Senator Moore: Have you asked for it?

Mr. Harvey: Yes, we have.

Senator Moore: Has everyone asked for it?

Mr. Pigeon: I think Ms. Olivier wants to jump in here about the quantifying exercise we went through for that one credit union.

Ms. Olivier: What I want to share from the ground level is that even though your banking system would have the information on a window, doing due diligence for any reporting over \$10,000, that customer service, member service person or teller would be required to ask again if it is all correct information. Is this current information? It includes occupation, your ID type, your same address. We cannot assume that it is correct. You have to do your due diligence and ask again.

It is not as quick as bringing a screen up, because adding the smaller transactions from \$1,000 to \$10,000 on all of them, this will be more time for the customer service, teller, member service

M. Harvey : Je préfère moi aussi m'abstenir.

Le sénateur Moore : Je pense à ce que vous venez de dire concernant l'équilibre, les dépenses d'une part et, d'autre part, ce que mon collègue le sénateur Tkachuk a dit au sujet du CANAFE, qui met son nez dans les renseignements personnels. Il n'a pas besoin de connaître tous les détails des opérations effectuées par chaque citoyen canadien.

Je pense à l'équilibre, puis je pense à ce que vous avez dit, monsieur Randle, et je l'ai remarqué il y a quelques jours, le CANAFE veut plus d'outils. Est-ce que l'on a discuté de ces outils avec votre organisation ou avec l'organisation des coopératives de crédit? C'est plutôt vague comme terme selon moi, compte tenu des conséquences sur les coûts, selon la forme que prendront ces outils. Il faudrait en discuter avant de les inclure dans notre rapport ou d'adresser des recommandations au ministère des Finances ou ailleurs.

En avez-vous discuté? Est-ce que l'on vous a demandé d'en discuter avec vos dirigeants, pour savoir ce que cela pourrait signifier pour Desjardins?

M. Harvey : Nous avons seulement répondu au document de consultation. Nous avons lancé une invitation, nous étions prêts à participer à des rencontres pour discuter en détail de chacun des éléments du document de travail, entre autres pour mieux comprendre ce qui était proposé. À certains égards, le document manque de détail et de clarté. Par exemple, est-ce qu'il est simple de passer de 10 000 à 1 000 \$? En théorie, cela est simple. C'est également simple de transformer un navire de guerre en baignoire. Il faut du temps. Au bout du compte, vous devez tenir ce dialogue, et nous en serions heureux.

Le sénateur Moore : L'avez-vous demandé?

M. Harvey : Oui.

Le sénateur Moore : Est-ce que vous l'avez tous demandé?

M. Pigeon : Je crois que Mme Olivier veut dire quelque chose concernant l'exercice de calcul que nous avons mené pour cette coopérative de crédit.

Mme Olivier : Ce que je veux dire, d'après mon expérience de la base, c'est que même si votre système bancaire affichait toute l'information dans une fenêtre, il faudrait exercer une diligence raisonnable pour toutes les déclarations d'opérations supérieures à 10 000 \$, et le préposé au service à la clientèle, le caissier, serait tenu de vérifier si toute l'information est encore exacte. Est-ce que cette information est à jour? Est-ce qu'elle comprend la profession, le type de pièces d'identité, l'adresse? Nous ne pouvons pas supposer que cette information est exacte. Il faut la vérifier et poser les questions.

Il ne s'agit pas seulement d'afficher l'information à l'écran, si l'on ajoute les petites transactions de 1 000 à 10 000 \$ pour tous, cela prendra plus de temps pour le service à la clientèle, les

person, to deal with that person in front of them again. It is confirming that information is correct.

Mr. Pigeon: There is an important point that needs to be emphasized. We all agree that a risk-based approach is important and should be the objective here.

However, another consideration from the Department of Finance and government perspective, getting back to the effectiveness issue, as we know from behavioural economics, which I am a student of, I follow closely, people do not manage excessive amounts of information very well. Even with the best systems there is a real challenge there. The more you give, you might reduce effectiveness. I think there is a real concern there that I would be worried about.

Ms. Bolduc: There is a cost to it also. It is expensive for us to maintain this data. I could not imagine how much it costs every year for FINTRAC to keep all the information they get from banks and credit unions.

Senator Moore: How long do you keep the information that you provide? Do you have to keep it for seven years, one year?

Mr. Harvey: It falls within our normal record retention requirements, which are effectively seven years.

The Chair: We have a supplementary from Senator Ringuette on Senator Moore's question.

Senator Ringuette: It just dawned on me, and probably you will not have at hand the answer to this question, but I think that it would be very important to this committee if each of your organizations could tell us, prior to this legislation, the number of suspicious transaction alerts you have provided to the different policing entities. I suspect that all of you, even prior to being mandated with this reporting regime, had your antennas up and running. It would be good for us to know how many you reported in X number of years prior to this legislation, and for us to follow up with the RCMP the results of that reporting. Then we could have kind of a before and after picture. I think it would help us in assessing the effectiveness of the regime. Is that possible?

Mr. Harvey: I certainly accept what you are saying, and I think it would be useful information. It may be a little difficult in that retrieving that kind of information is going back 10 or 11 years. It may be somewhat anecdotal, as opposed to absolutely 100 per cent factual, but I think that, with a little bit of creative thought, we could probably come up with it. I am thinking of one place where I report annually to the board, and I comment, year over year. If I went back 10 years and looked at what I said, I might be able to piece together the numbers. However, it would take work.

Senator Ringuette: Please do so, if at all possible, because it would give us another insight.

caissiers, le préposé aux services aux membres, qui traitent directement avec les clients. Il faut confirmer que l'information est exacte.

M. Pigeon : Il est important de bien le souligner. Nous convenons tous qu'une approche fondée sur le risque est importante, et cela devrait être notre objectif.

Toutefois, pour en revenir à la question de l'efficacité, il faudrait que le ministère des Finances et le gouvernement prennent conscience du fait que, comme nous le dit la science de l'économie comportementale — une science que je pratique religieusement —, les gens ne gèrent pas très bien les très grands volumes d'information. Même avec le meilleur des systèmes, cela représente un véritable défi. Plus vous mettez d'information, et plus vous réduisez l'efficacité. Cela me semble très inquiétant.

Mme Bolduc : Tout cela a un coût. Il est coûteux, pour nous, de tenir ces données à jour. Je ne peux pas m'imaginer ce qu'il en coûte chaque année au CANAFE de tenir toute cette information que lui communiquent les banques et les coopératives de crédit.

Le sénateur Moore : Pendant combien de temps gardez-vous l'information que vous fournissez? Est-ce qu'il faut la garder sept ans, un an?

M. Harvey : Cela fait partie des exigences de conservation normales des dossiers, qui sont effectivement de sept ans.

Le président : Le sénateur Ringuette a une question supplémentaire qui fait suite à la question du sénateur Moore.

Le sénateur Ringuette : Je viens d'y songer, et vous n'avez sans doute pas la réponse sous la main, mais je crois qu'il serait très important pour le comité que chacune de vos organisations nous dise combien d'opérations douteuses elle a déclarées aux diverses entités policières avant l'adoption de la loi. Je soupçonne que vous tous, même avant d'y être obligés par le régime de déclaration, vous aviez des antennes et vous vous en serviez. Il nous serait utile de savoir combien d'entre vous ont présenté des déclarations pendant X années avant l'adoption de la loi, pour que nous puissions procéder à un suivi auprès de la GRC afin de connaître les résultats obtenus grâce à ces déclarations. Nous pourrions alors comparer en quelque sorte la situation avant et après l'adoption de la loi. Je crois que cela nous aiderait à évaluer l'efficacité du régime. Est-ce que cela est possible?

M. Harvey : Je comprends très bien ce que vous dites et je crois que cela serait utile. Il sera peut-être un peu difficile de récupérer cette information qui remonte à 10 ou 11 ans. Ce sera sans doute approximatif et non pas absolument factuel, mais je crois qu'avec un peu de créativité, nous pourrions vous trouver cela. Je pense à un rapport que je soumetts annuellement au conseil, et je le commente chaque année. Si je remonte 10 ans en arrière pour examiner ce que j'ai dit, je serais capable d'extraire les chiffres, mais c'est beaucoup de travail.

Le sénateur Ringuette : S'il vous plaît, faites-le si c'est possible, cela nous donnerait d'autres indications.

Mr. Pigeon: This could be especially challenging for Credit Union Central because we do not tell our affiliated members what to do, and we would have to get someone to volunteer to share that information. We could ask, and we will hopefully see if someone is willing to do that.

Senator Ringuette: Chair, I suspect that we will have the RCMP in front of us again. If they are asked to come before us again to give us further information, they could be asked to look into their records to provide us with information prior to the regime in regard to disclosure from financial entities.

The Chair: Thank you for raising that.

Senator Moore: I am thinking about these additional tools. We thought about this yesterday. I like Senator Smith's idea about having a committee — I am not sure what your wording was, senator — of stakeholders who could sit down and discuss these things with FINTRAC as to the practicality, the cost, and so on, of putting them in place. You may want to talk about that. Have any of you thought about doing something like that? Is that worth thinking of?

Senator L. Smith: It was based on the idea brought up by one of our witnesses. Where you have the automated capacity, you have a judgment. Who is making that judgment? Is it the teller? Then it goes up the food chain. When it is all washed out, how can you make sure that all of the players will have the type of tools? They have automated tools, but what about the people tools and the judgment tools. There seems to be a question and an opportunity.

Mr. Harvey: It changed a little bit, but we want to encourage people at the front line to put their hand up if something does not look normal. Then it is incumbent upon the recipients of that information to ensure that there is robust training of the people who are making the assessment. We do share best practices, thoughts, and comments, but, at the end of the day, as the chief AML officer for CIBC, I am accountable for the performance of my people. I am accountable for the reports that we submit. If it is a question of where the buck stops, it stops with me. I accept that; I have no difficulty with it. I trust my people who are authorized to release reports.

Because there is judgment involved, there has to be some discretion provided to the individual. I just do not think you can have a one-size-fits-all approach because, when you have that, you get away from the real, beneficial report going into law enforcement.

Perhaps, senator, as you mentioned earlier, you will be speaking to the RCMP again. They are perhaps in a better position than I am because they are the recipients, ultimately, of what we submit. If they are satisfied with what they are getting, then that tells me the system, in terms of the suspicious

M. Pigeon : Cela s'avérerait sans doute particulièrement difficile pour la Centrale des caisses de crédit, parce que nous ne donnons pas d'instructions à nos membres associés et que nous devrions demander à quelqu'un de nous communiquer cette information. Nous pourrions le demander et espérer que quelqu'un sera disposé à le faire.

Le sénateur Ringuette : Monsieur le président, je crois que nous devons revoir la GRC. Si nous l'invitons à nouveau à comparaître pour nous communiquer plus de renseignements, il faudrait demander aux responsables de fouiller dans leurs dossiers pour en extraire de l'information sur la situation avant l'adoption du régime de déclaration des entités financières.

Le président : Merci d'avoir soulevé ce point.

Le sénateur Moore : Je pense encore à ces outils supplémentaires. Nous y réfléchissons hier. J'aime bien l'idée du sénateur Smith, qui veut créer un comité — je ne me souviens plus de vos paroles exactes, sénateur... un comité d'intervenants qui pourrait discuter avec CANAFE de la faisabilité, du coût, et cetera, de la mise en œuvre de ces outils. Vous voudriez peut-être en parler. Avez-vous des idées à ce sujet? Est-ce que cela vous semble valable?

Le sénateur L. Smith : Je reprenais une idée présentée par un de nos témoins. Vous avez la capacité automatisée, vous avez le jugement. Qui porte ce jugement? Est-ce le caissier? L'information monte ensuite dans la hiérarchie. Au bout du compte, comment pouvez-vous être certains que tous les intervenants ont les outils nécessaires? Ils ont des outils automatisés, mais qu'en est-il des outils humains, des outils de jugement? Il semble y avoir une question et une possibilité là-dessous.

M. Harvey : Les choses ont un peu changé, mais nous voulons encourager le personnel de première ligne à signaler ce qui lui semble anormal. Il incombe aux destinataires de cette information de veiller à ce que la formation des préposés chargés de l'évaluation soit assez solide. Nous mettons en commun nos pratiques exemplaires, nos réflexions et nos commentaires, mais au bout du compte, en tant que responsable de la lutte contre le blanchiment d'argent à la CIBC, je dois rendre compte du rendement de mon personnel. Je suis responsable des rapports que nous présentons. S'il y a un responsable, c'est moi. Je l'accepte; je n'y trouve rien à redire. J'ai confiance dans les membres de mon personnel qui sont autorisés à transmettre les rapports.

Parce que c'est une question de jugement, les préposés ont besoin d'une certaine latitude. Je ne crois pas que vous puissiez appliquer une approche uniforme, parce que dans ce cas aucun rapport vraiment intéressant ne serait adressé aux responsables de l'application de la loi.

Il se peut, madame le sénateur, comme vous l'avez dit tout à l'heure, que vous rencontriez à nouveau la GRC. Elle est peut-être mieux en mesure que moi de vous aider, car c'est elle la destinataire finale de l'information que nous communiquons. Si elle est satisfaite de ce qu'elle reçoit, j'en déduirai que le système,

transaction reporting, is working. If they are not satisfied, I would like to know, rather than you knowing.

Senator Massicotte: Thank you for being with us. My first question will be to Mr. Harvey and Mr. Randle. We talked about risk-based analysis. We all know that is smart, nice words and so on, but do you have anything specific to recommend to Finance or FINTRAC? If so, has it been tried in the world? We are all reporting countries; most of us modern countries need to satisfy this demand. Do we have a specific model that works, or is this just nice wording that would require a lot of work?

Mr. Harvey: If you look at the legislative framework, it talks about a risk-based approach but then goes on to prescribe certain higher-risk clients and certain higher-risk activities. The more you prescribe, the less you are actually living up to a risk-based approach.

Senator Massicotte: Do you have anything specific to recommend, and is anyone in the world doing that?

Mr. Harvey: I think the U.K. is a good example of a regime that is truly committed to a risk-based approach.

Senator Massicotte: You do not need to report any cash transaction in excess of \$10,000?

Mr. Harvey: They have reporting. The reporting element of cash transactions is not risk-based, it is factual. The risk-based approach pertains more to the requirement to monitor every single client's account, every single day, to see if, instead of two deposits a month, this month, for some reason, my employer felt magnanimous and gave me three. Then I have to go and figure out why I got a third one. That, to me, is useless information.

Senator Massicotte: To be helpful, it is always nice to be specific. You have no objection to the need to file a report in excess of \$10,000 in cash. That does not bother you. It is the further analysis beyond that.

Mr. Harvey: Yes. It is the expectation that I take every account, look at it, and say, "This month you have three \$10,000 cash reports. The month before, you had four, and, the month before that, you had two. What has changed?"

Senator Massicotte: The legislation says "anything suspicious." They leave a lot of discretion.

Mr. Harvey: There is other augmenting documentation. If we lived by the actual act, we would be in pretty good shape. The problem is as we keep adding pieces to it. A risk-based approach should enable me, as a chief AML officer, to assess what I perceive to be the risk with a client type and a product set. It

du moins le volet des déclarations d'opérations douteuses, donne de bons résultats. Si elle ne l'est pas, je préférerais qu'elle me le dise à moi plutôt qu'à vous.

Le sénateur Massicotte : Merci d'être venus. Ma première question s'adresse à MM. Harvey et Randle. Nous avons parlé d'analyse fondée sur le risque. Nous savons tous que ce sont là de belles paroles intelligentes, et cetera, mais avez-vous quelque chose de concret à recommander au ministère des Finances ou au CANAFE? Si oui, est-ce que cela a été testé ailleurs dans le monde? Nous sommes tous des pays dotés de régimes de déclaration; la majorité des pays modernes doivent satisfaire à cette exigence. Est-ce qu'il existe un modèle précis qui donne de bons résultats, ou s'agit-il simplement de belles paroles qui exigent énormément de travail?

M. Harvey : Si vous regardez le cadre législatif, il y est question d'approches fondées sur le risque, mais ensuite on prescrit certains clients et certaines activités à risque. Plus vous prescrivez, moins vous vous appuyez sur une approche fondée sur le risque.

Le sénateur Massicotte : Avez-vous des recommandations précises, et est-ce que quelqu'un fait cela ailleurs dans le monde?

M. Harvey : Je crois que le Royaume-Uni est un bon exemple de régime vraiment axé sur une approche fondée sur le risque.

Le sénateur Massicotte : Il n'est pas nécessaire de déclarer toutes les opérations de plus de 10 000 \$ en espèces?

M. Harvey : Il y a une exigence de déclaration. L'élément déclaration des opérations en espèces n'est pas fondé sur le risque, il est factuel. L'approche fondée sur le risque s'applique à l'exigence de surveiller tous les comptes des clients, chaque jour, pour voir si, plutôt que deux dépôts par mois, ce mois-ci pour une raison quelconque, mon employeur s'est senti généreux et m'en a accordé trois. Je dois alors effectuer des vérifications et découvrir pourquoi j'en ai un troisième. À mon avis, cela constitue une information inutile.

Le sénateur Massicotte : Pour être utile, il faut toujours être précis. Vous n'avez pas d'objection à remplir un rapport pour les sommes de plus de 10 000 \$ en espèces. Cela ne vous ennuie pas. Vous en avez contre l'analyse à effectuer par la suite.

M. Harvey : Oui. C'est cette obligation d'examiner tous les comptes, pour que je puisse demander : « Ce mois-ci, vous avez trois déclarations d'opération de 10 000 \$ en espèces. Le mois dernier, vous en aviez quatre, et le mois d'avant vous en aviez deux. Qu'est-ce qui a changé? »

Le sénateur Massicotte : La loi parle d'activités suspectes. Vous avez du jeu.

M. Harvey : Il y a d'autres documents. S'il n'y avait que la loi, nous n'aurions pas de problème. La difficulté, c'est qu'on y ajoute toutes sortes d'éléments. Une approche fondée sur le risque devrait me permettre, en tant que responsable de la lutte contre le blanchiment d'argent, d'évaluer ce que je considère être le risque

should not tell me that private banking, because it is private banking, is a higher risk. I submit that that is absolutely a fallacy. I have said that for many years, so it is no big secret.

I do not think regulators or anyone outside of the bank should tell me, in a true risk-based regime, what poses a higher risk. I know my process and my clients.

Senator Massicotte: Are you proposing to say that legislation should simply say that financial institutions are responsible for reporting suspicious transactions without any guidelines, but that you know, from a reputation point of view, that if you blow it, you blow it big time?

Mr. Harvey: I could absolutely live with that.

Senator Massicotte: If they found something contrary and it got publicized, would you live with that result? The same for Mouvement Desjardins?

[Translation]

Ms. Bolduc: It is the same thing. The fact of reporting transactions with a certain threshold is something we do. Fundamentally, if we were not required to do it, the strength of the system, it is the training of the people, it is the eyes of the people. It is our monitoring system, but calibrated as a person, with the risks a person knows about the products, the distribution methods.

I fully agree with my colleague's point of view on this. We are capable, as a financial institution, of addressing the particularities of our products and services. We would remove the obligation of reporting \$10,000 or more, yes, that would gain some weight, perhaps we would decide to do it anyway, to keep automatic reports to give us certain things to look at. But the fact of making it mandatory, it is secondary with the based approach.

Senator Massicotte: But your colleague recommends keeping the \$10,000.

Ms. Bolduc: Yes, exactly.

Senator Massicotte: You are in agreement. It is mechanical, it is less burdensome.

Ms. Bolduc: A lot of the problem with the \$10,000 is in the 24-hour rule. It is a little more troublesome for financial institutions. I would remove the 24-hour rule for the complexity. Mouvement Desjardins is extremely complex compared with a risk-based approach.

We could have mitigation measures if this aspect of the legislation were lightened. However, the problem with the \$10,000 is with the international electronic funds transfers because we need to have the mandatory information and this

d'un client type et d'un ensemble de produits. Je n'ai pas besoin qu'on me dise que les banques privées, parce que c'est une banque privée, constituent un plus grand risque. Selon moi, c'est absurde. Je le dis depuis des années, ce n'est pas un secret.

Je ne crois pas que les responsables de la réglementation ou quelqu'un venant de l'extérieur du secteur bancaire aient à me dire, dans un régime véritablement fondé sur le risque, ce qui constitue un risque supérieur. Je connais mon processus et mes clients.

Le sénateur Massicotte : Est-ce que vous nous dites que la loi devrait simplement préciser qu'il incombe aux institutions financières de déclarer les opérations douteuses, sans donner aucune ligne directrice, et que vous savez que sur le plan de votre réputation, si vous faites une erreur, c'est vraiment grave?

M. Harvey : Je n'aurais aucune difficulté à accepter cela.

Le sénateur Massicotte : S'il se passe quelque chose et qu'un incident est rendu public, vous en accepteriez les conséquences? Le Mouvement Desjardins aussi?

[Français]

Mme Bolduc : C'est la même chose. Le fait de déclarer des transactions avec un certain seuil, on le fait. À la base, si on n'était pas obligé de le faire, la force du régime, c'est la formation des gens, ce sont les yeux des gens. C'est notre système de surveillance mais calibré comme un humain l'entend, avec les risques qu'il connaît de ses produits, de ses modes de distribution.

Je suis tout à fait d'accord avec le point de vue de mon collègue à ce sujet. On est capable comme institution financière d'adresser les particularités liées à nos produits et services. On enlèverait l'obligation de déclarer 10 000 \$ et plus, oui cela mettrait un certain poids, peut-être qu'on déciderait de le faire quand même, de se garder des rapports automatiques pour nous donner certaines choses à regarder. Mais le fait de le rendre obligatoire, c'est accessoire avec l'approche basée.

Le sénateur Massicotte : Mais votre collègue recommande de maintenir le 10 000 \$.

Mme Bolduc : Oui, tout à fait.

Le sénateur Massicotte : Vous êtes en accord. C'est mécanique, c'est moins lourd.

Mme Bolduc : La difficulté avec le 10 000 \$ réside beaucoup dans la règle du 24 heures. C'est un peu plus embêtant pour les institutions financières. La règle du 24 heures, je l'enlèverais pour la complexité. Le Mouvement Desjardins est d'une grande complexité à comparer à l'approche basée sur les risques.

On serait capable d'avoir des mesures d'atténuation si ce côté de la loi s'allégeait. Par contre, la difficulté du 10 000 \$, c'est au niveau des télé-virements internationaux parce qu'on doit avoir de l'information obligatoire et cette offre de services spécifiques pour

provision of specific services for Mouvement Desjardins means that people who do the manual follow-up, for the information, it is the manual process.

Senator Massicotte: And that costs money.

Ms. Bolduc: And that costs a lot, yes.

[English]

Senator Massicotte: We have FINTRAC and all of you people working very hard to report any suspicious transactions over \$10,000. I suspect that the level of criminal activity in Canada has not come down very much. We do not have official numbers on drug trafficking, but from what we see, it looks like they are as busy as they used to be, which means it is still very high. We have seen limited successful accusations emanating from all this reporting and work. The government spends \$60 million, and significantly more is spent given all the work being done with few results. I think there is still the same level of criminal activity, and some say it could be as much as \$20 million to \$40 million in Canada. What are they doing? They have smartened up and do not deposit cash because they may get caught, but they are doing something right and outsmarting the rest of us because they are still transacting huge amounts of money. What is it that we have to change to catch them, because they are getting away with it?

Maybe the Canadian Bankers Association or Mouvement Desjardins could comment.

Mr. Harvey: As I said earlier, we need to recognize that apart from certain types of criminals, the majority of criminals are in business to generate profits. The best we can do is to struggle to keep up with them. I say "struggle" because it does not matter what we do to close the door, they will find another one. They have the time and the resources to put in the effort and, more importantly, they have the money to do that.

If I sound negative, I do not mean it that way. I have been in this business so long; I think it is a realistic approach. We will not get ahead of the criminals. If they see us, they will just go around to the other side. The reality of life is that our job is to make it as physically difficult for them as possible and as expensive as possible. I read some estimates that 30 years ago you could launder for maybe 10 cents on the dollar and now it is 40 cents. That means we are eroding their profit margin by making them spend more money to launder the proceeds. I suspect that when they hit 100 cents on the dollar they will just double the price and start all over again.

When you are selling a product that people want, such as narcotics, it is not price-sensitive.

Senator Massicotte: We agree. You have taken significant measures, and it is working in the sense they are not doing it anymore, but where is that money going? What is our next step?

le Mouvement Desjardins fait en sorte que des gens qui font des suivis manuellement, pour avoir de l'information, c'est le processus manuel.

Le sénateur Massicotte : Et cela coûte des sous.

Mme Bolduc : Et cela coûte cher, voilà.

[Traduction]

Le sénateur Massicotte : Nous avons le CANAFE, et vous tous, vous travaillez très fort pour déclarer toutes les opérations douteuses de plus de 10 000 \$. Je crois que le niveau de l'activité criminelle au Canada n'a pas beaucoup baissé. Nous n'avons pas de chiffres officiels sur le trafic des stupéfiants, mais d'après ce que nous pouvons voir, les affaires semblent aussi bonnes qu'auparavant, ce qui signifie que c'est encore très élevé. Nous avons eu un succès mitigé avec les accusations qui ont été portées à la suite de toutes ces déclarations et de tout ce travail. Le gouvernement dépense 60 millions de dollars, sans compter les autres coûts correspondant à tout le travail réalisé, mais les résultats sont négligeables. Je crois qu'il y a encore autant d'activité criminelle, et selon certains cette activité pourrait atteindre de 20 à 40 millions de dollars au Canada. Que font les criminels? Ils ont perfectionné leurs méthodes, ils ne déposent pas d'espèces pour éviter de se faire prendre, mais ils ont trouvé des solutions et ils échappent à nos filets, parce qu'ils brassent encore d'énormes sommes d'argent. Qu'est-ce que nous devons modifier pour arriver à les prendre, pour qu'ils ne puissent plus s'en tirer?

L'Association des banquiers canadiens ou le Mouvement Desjardins peut peut-être répondre à cette question?

M. Harvey : Je l'ai déjà dit, nous devons reconnaître qu'à l'exception de certains types, la majorité des criminels veut faire de l'argent. Le mieux que nous puissions faire, c'est d'essayer de suivre le rythme. Je dis essayer, parce que peu importe ce que nous faisons pour les empêcher d'entrer dans le système, ils trouvent toujours une porte. Ils ont le temps et les ressources, ils ont l'argent pour le faire.

Je ne veux pas sembler pessimiste. Je suis dans ce domaine depuis longtemps; je crois que cette approche est réaliste. Nous n'aurons jamais une longueur d'avance sur les criminels. Ils nous voient, ils nous évitent. La réalité, c'est que notre travail consiste à leur rendre les choses aussi difficiles et coûteuses que possible. Selon quelques estimations que j'ai lues, il y a 30 ans il en coûtait peut-être 10 cents pour blanchir un dollar. Aujourd'hui, il en coûte 40 cents. Cela signifie que nous réduisons leur marge de profit en les forçant à consacrer plus d'argent au blanchiment. Je soupçonne que lorsqu'ils atteindront un dollar pour un dollar, ils vont simplement doubler les prix et recommencer à zéro.

Lorsque vous vendez un produit que les gens veulent, par exemple, des narcotics, le prix n'a aucune importance.

Le sénateur Massicotte : Nous sommes d'accord. Vous avez adopté des mesures considérables, qui portent fruit en ce sens que les criminels ne procèdent plus ainsi, mais où va cet argent? Quelle serait la prochaine mesure à prendre?

Mr. Harvey: There are a number of things you could look intelligently at, and one is opportunities. For example, you can buy a large grocery store and siphon a few bucks every day through the till.

Senator Massicotte: Let us go through the details. That example presumes the store is owner-operated, and that is tough. Once it becomes large, there is a problem.

Mr. Harvey: There are a lot of different cash-intensive businesses. Interestingly, Canada is still a fairly cash-intensive society, although we also use more debit cards than any other society in the world, which sounds like an oxymoron. Maybe we spend more than anyone else does, I guess. It is very cash-intensive, and I do not think there is any likelihood of losing the cash intensity.

As the economy grows and the number of businesses grows, the opportunities for the corrupt to open businesses grow accordingly.

Senator Massicotte: You are saying that they think the outlet for the cash today is retail-oriented cash businesses where they can inflate the revenues, pay tax on it and basically wash the money away.

Mr. Harvey: They have no problem paying income tax because it legitimizes the funds. I am confident that is at least some of it but not all of it. We also know that in today's world, whether we like the idea, there are certain businesses that will sell high-end automobiles for cash. You can buy a Maserati by dropping \$150,000 cash and turn around and sell it for \$140,000 legitimately; and you have just laundered the proceeds of crime.

Senator Massicotte: Where does that dealership deposit the cash?

Mr. Harvey: They will deposit it into their account, but they are probably not selling many of these cars every day. They might spread the deposit over a period of time.

Senator Massicotte: They are playing the game.

Mr. Harvey: I guess I have a narrow view, but it is this: You are either on our side or you are on the other side. They are on the other side. I do not think that I am quite a "George Bush-ist," but I would not disagree on that point. You are either with us or against us. People do not recognize the cost and the danger to society.

Senator Massicotte: The threat to the integrity of the system is phenomenal. Are we doing enough? You outlined a couple of cash businesses in a retail sense that can deposit cash, but remember: They deposit among your institutions.

M. Harvey : Vous pouvez examiner un certain nombre d'aspects, et entre autres les possibilités. Vous pouvez par exemple acheter une grande épicerie et prélever chaque jour un petit montant dans la caisse.

Le sénateur Massicotte : Parlons de détails. Cet exemple suppose que le propriétaire exploite lui-même le magasin, et c'est difficile. Lorsqu'un magasin atteint une certaine taille, des problèmes se posent.

M. Harvey : De nombreuses entreprises réalisent des opérations en espèces. Fait intéressant, le Canada est une société qui utilise encore passablement l'argent comptant, même si nous sortons nos cartes de débit plus souvent que toute autre société au monde, ce qui est un peu contradictoire. Peut-être que nous dépensons plus que les autres. Nous sommes très axés sur le comptant, et je ne pense pas que cela va changer.

À mesure que l'économie croît et que le nombre d'entreprises augmente, le risque qu'une personne mal intentionnée ouvre une entreprise augmente lui aussi.

Le sénateur Massicotte : Vous nous dites qu'aujourd'hui, on croit que le blanchiment d'argent comptant se fait par l'entremise d'entreprises qui effectuent de nombreuses opérations en espèces, qu'elles peuvent gonfler leurs revenus, payer de l'impôt et essentiellement sortir cet argent.

M. Harvey : Elles n'ont aucune objection à payer l'impôt sur le revenu, parce que cela rend leur argent légitime. Je crois que cela correspond à au moins une partie de l'activité, mais pas à l'ensemble. Nous savons également que dans le monde, aujourd'hui, que nous le voulions ou non, il y a des entreprises qui vendent des automobiles de prestige au comptant. Vous pouvez acheter une Maserati en mettant 150 000 \$ en espèces sur la table, puis la vendre pour 140 000 \$ en toute légitimité. Vous venez de blanchir les produits de la criminalité.

Le sénateur Massicotte : Où le vendeur dépose-t-il cet argent?

M. Harvey : Il le dépose dans son compte, mais il ne vend sans doute pas un grand nombre de ces voitures chaque jour. Il pourrait étaler ce dépôt sur une certaine période.

Le sénateur Massicotte : C'est un jeu.

M. Harvey : J'imagine que je simplifie trop, mais voici le principe de base : vous êtes avec nous ou contre nous. Ils sont contre nous. Je ne prétends pas être un émule de George Bush, mais je suis plutôt d'accord avec lui là-dessus. Vous êtes avec nous ou contre nous. Les gens ne reconnaissent ni le coût ni le danger pour la société.

Le sénateur Massicotte : La menace à l'intégrité du système est phénoménale. Est-ce que nous en faisons assez? Vous avez mentionné deux ou trois types d'entreprises qui fonctionnent au comptant et qui peuvent déposer des espèces, mais n'oubliez pas que ces espèces sont déposées dans vos institutions.

Mr. Harvey: Give us better tools to share information and let us focus on higher-risk activities. I am confident that the results will flow. However, bear in mind that we will never get ahead of them.

[Translation]

Ms. Bolduc: Building on what he just said, the proposal that he made that the banks could exchange information or even with the cooperative sector, when we close the accounts, when we make life complicated, when we require accounts to be closed and with the constant reorganization, we make things difficult for them. That is one of the factors. The other factor, about companies that collect a lot of monetary funds, this is the problem with private automatic teller machines. I do not want to open Pandora's box, but you should look closely at this. There are businesses that are operating private automatic teller machines and that feed them. It is a tremendous money laundering tool.

Even the AMF in Quebec proposed a bill to better monitor this sector. It is something to look into, as well as the cash carriers that go and collect the receipts from certain businesses. These are financial intermediaries that mean that we do not have all the information that we would like to have.

[English]

The Chair: To our committee, excellent questions; and to our witnesses, excellent answers. On behalf of the committee, I thank you very much for appearing before us.

(The committee adjourned.)

M. Harvey : Donnez-nous de meilleurs outils pour partager l'information et laissez-nous nous concentrer sur les activités à haut risque. J'ai bonne confiance que les résultats suivront. Ne vous faites toutefois pas d'illusion, nous n'aurons jamais d'avance sur eux.

[Français]

Mme Bolduc : Pour compléter ce que monsieur vient de dire, la proposition qu'il faisait, à savoir que les banques puissent s'échanger de l'information ou aussi le secteur coopératif, quand on ferme les comptes, qu'on rend la vie complexe, qu'on oblige la fermeture des comptes et à se réorganiser constamment, on leur nuit. C'est un des facteurs. L'autre facteur, à propos des entreprises qui collectent beaucoup de fonds monétaires, c'est la problématique des guichets blancs. Je ne veux pas ouvrir une boîte de Pandore, mais vous devriez regarder cela de près. On a des commerces qui opèrent des guichets blancs et qui les alimentent. C'est un outil formidable de blanchiment d'argent.

Même l'AMF au Québec a proposé un projet de loi pour mieux contrôler ce secteur. C'est quelque chose à regarder, de même que les transporteurs de numéraires qui vont collecter les recettes de certains commerces. Ce sont des intermédiaires financiers qui font en sorte qu'on n'a pas toute l'information qu'on voudrait avoir.

[Traduction]

Le président : Je remercie les membres du comité de leurs excellentes questions, et nos témoins de leurs excellentes réponses. Au nom du comité, je vous remercie tous infiniment d'être venus aujourd'hui.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, March 7, 2012

KPMG Forensic:

Susana Johnson, Head, Anti-Money Laundering Services (by video conference).

Thursday, March 8, 2012

Mouvement Desjardins:

Karine Bolduc, Certified Management Accountant and Director, Compliance and Anti-Money Laundering.

Credit Union Central of Canada:

Marc-André Pigeon, Director, Financial Services Sector;

Evelyne Olivier, Internal Audit and Administration Officer, Winnipeg Police Credit Union.

Canadian Bankers Association:

Bill Randle, Assistant General Counsel;

Stephen Harvey, Vice President, Chief Anti-money Laundering Officer, CIBC.

TÉMOINS

Le mercredi 7 mars 2012

Juricomptabilité KPMG :

Susana Johnson, chef de la lutte contre le blanchiment d'argent (par vidéoconférence).

Le jeudi 8 mars 2012

Mouvement Desjardins :

Karine Bolduc, comptable en management accrédité et directrice de la conformité et de la lutte au blanchiment d'argent.

Centrale des caisses de crédit du Canada :

Marc-André Pigeon, directeur, Secteur des services financiers;

Evelyne Olivier, agente de vérification interne et d'administration, Coopérative de crédit de la police de Winnipeg.

Association des banquiers canadiens :

Bill Randle, chef adjoint du contentieux;

Stephen Harvey, vice-président, chef de la lutte contre le blanchiment d'argent, CIBC.