

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 14, 2012
Thursday, March 15, 2012

Le mercredi 14 mars 2012
Le jeudi 15 mars 2012

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Tenth and eleventh 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

Dixième et onzième réunions concernant :
L'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) Day Eaton Greene Harb	Maltais Massicotte Moore Oliver Ringuette Smith (<i>Saurel</i>) Tkachuk
* LeBreton, P.C. (or Carignan)	

* 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 Tkachuk replaced the Honourable Senator Di Nino (*March 15, 2012*).

The Honourable Senator Day replaced the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C. (*March 14, 2012*).

The Honourable Senator Di Nino replaced the Honourable Senator Tkachuk (*March 14, 2012*).

The Honourable Senator Eaton replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*March 14, 2012*).

The Honourable Senator Maltais replaced the Honourable Senator Eaton (*March 9, 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) Day Eaton Greene Harb	Maltais Massicotte Moore Oliver Ringuette Smith (<i>Saurel</i>) Tkachuk
* LeBreton, C.P. (ou Carignan)	

* 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 Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Di Nino (*le 15 mars 2012*).

L'honorable sénateur Day a remplacé l'honorable sénateur Hervieux-Payette, C.P. (*le 14 mars 2012*).

L'honorable sénateur Di Nino a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 14 mars 2012*).

L'honorable sénateur Eaton a remplacé l'honorable sénateur Stewart Olsen (*le 14 mars 2012*).

L'honorable sénateur Maltais a remplacé l'honorable sénateur Eaton (*le 9 mars 2012*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 14, 2012
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:20 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Day, Di Nino, Gerstein, Greene, Harb, Maltais, Ringuette and Smith (*Saurel*) (8).

In attendance: John Bulmer, June Dewetering 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:

Capra International Inc.:

Gunter Rochow, President;

Michel Laurendeau, Senior Evaluator;

Rick Reynolds, Evaluator;

Eric Culley, Evaluator;

Waldo Rochow, Evaluator;

Ralph Kellett, Chief, Evaluation Practice (by video conference).

The chair made an opening statement.

Mr. G. Rochow made a statement and, together with Messrs. Laurendeau, Reynolds, Culley, W. Rochow and Kellett, answered questions.

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 15, 2012
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:33 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, Maltais, Moore, Oliver, Ringuette, Smith (*Saurel*) and Tkachuk (10).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 14 mars 2012
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 20, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irving Gerstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Day, Di Nino, Gerstein, Greene, Harb, Maltais, Ringuette et Smith (*Saurel*) (8).

Également présents : John Bulmer, June Dewetering 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 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. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Capra International Inc. :

Gunter Rochow, président;

Michel Laurendeau, évaluateur principal;

Rick Reynolds, évaluateur;

Eric Culley, évaluateur;

Waldo Rochow, évaluateur;

Ralph Kellett, chef, Pratique d'évaluation (par vidéoconférence).

Le président ouvre la séance.

M. G. Rochow fait une déclaration, puis, avec l'aide de MM. Laurendeau, Reynolds, Culley, W. Rochow et Kellett, répond aux questions.

À 18 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 15 mars 2012
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, dans la pièce 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, Maltais, Moore, Oliver, Ringuette, Smith (*Saurel*) et Tkachuk (10).

In attendance: John Bulmer, June Dewetering 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:

Canadian Life and Health Insurance Association Inc.:

Frank Swedlove, President;

Jean-Pierre Bernier, Special Advisor to the President, Risk Management.

Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies:

Allan Bulloch, Chair, Legislative Committee.

Ontario Lottery and Gaming Corporation:

Derek Ramm, Director, Anti-Money Laundering Programs, Legal, Regulatory & Compliance.

Canadian Gaming Association:

Paul Burns, Vice President.

The chair made an opening statement.

Mr. Swedlove and Mr. Bulloch made statements and, together with Mr. Bernier, answered questions.

At 11:29 p.m., the committee suspended.

At 11:31 p.m., the committee resumed.

The chair made a statement.

Mr. Burns and Mr. Ramm made statements and, together, answered questions.

At 12:24 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Également présents : John Bulmer, June Dewetering 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 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. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc. :

Frank Swedlove, président;

Jean-Pierre Bernier, conseiller spécial du président, Gestion des risques.

Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies :

Allan Bulloch, président, comité législatif.

Société des loteries et des jeux de l'Ontario :

Derek Ramm, directeur, Programmes de lutte contre le blanchiment d'argent, Conformité aux lois et règlements.

Canadian Gaming Association :

Paul Burns, vice-président.

Le président ouvre la séance.

M. Swedlove et M. Bulloch font une déclaration, puis, avec l'aide de M. Bernier, répondent aux questions.

À 11 h 29, la séance est suspendue.

À 11 h 31, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Burns et M. Ramm font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 12 h 24, 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 14, 2012

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:20 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.

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

[*English*]

The Chair: Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. This afternoon we will continue the five-year parliamentary review of the *Proceeds of Crime and Terrorist Financing Act*. This is our tenth 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. As committee members know, over the course of our hearings, a number of references have been made to a 10-year review of the act conducted for the Department of Finance by Capra International Inc. We are pleased to welcome the authors of that report. Representing Capra International Inc., we welcome Gunter Rochow, President; Michel Laurendeau, Senior Evaluator; Rick Reynolds, Evaluator; Eric Culley, Evaluator; Waldo Rochow, Evaluator; and by video conference from Orlando, Florida, Dr. Ralph Kellett, Chief, Evaluation Practice.

Colleagues, before we begin, the business of the Senate continues. We have permission to proceed with our meeting, but should the bells ring for a vote, we will suspend the meeting so we can return to the chamber to fulfill our duty and beg your indulgence.

Mr. G. Rochow, the floor is yours.

Gunter Rochow, President, Capra International Inc.: Mr. Chair, we thank you very much for having received us one week later than was originally planned so that our colleague, Dr. Ralph Kellett, could join us. He played a very important role as methodologist and chief writer of the report. We are very happy to see him in a warmer climate, although we are not complaining about what we have in Ottawa at the moment.

It is my great pleasure to summarize for you some of the key aspects of the 10-year review that we were privileged to undertake. I wish to assure you that everything that we say this afternoon, by the very nature of the beast, must be limited to our evaluation. There are many subjects of interest out there that belong to the departments; and we have no jurisdiction. All that we bring to you is the very best we can in the form of an overview of what actually happened in the evaluation. At the end, we welcome questions and, to the best of our ability, we will respond to whatever may be necessary for you to further this important cause.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 14 mars 2012

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 20, pour l'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 sénateur Irving Gerstein (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue à la réunion du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude sur le suivi parlementaire qui doit être effectué au bout de cinq ans sur la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes. C'est la 10^e séance que nous consacrons à cette étude. Depuis un mois, nous avons entendu plusieurs partenaires du régime qui participent à la mise en œuvre et à l'application de cette loi. Comme vous le savez, pendant nos audiences, on a parlé plusieurs fois d'un examen décennal de la loi effectué par Capra International Inc. pour le ministère des Finances. Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui les auteurs de ce rapport. Nous recevons donc les représentants de Capra International Inc. : Gunter Rochow, président; Michel Laurendeau, évaluateur principal; Rick Reynolds, évaluateur; Eric Culley, évaluateur; Waldo Rochow, évaluateur; et par vidéoconférence, d'Orlando, en Floride, M. Ralph Kellett, chef des pratiques d'évaluation.

Chers collègues, avant de commencer, j'aimerais vous rappeler que les travaux du Sénat sont en cours. Nous avons la permission de tenir notre réunion, mais si la sonnerie nous convoque à un vote, nous devons suspendre la séance afin de retourner au Sénat accomplir notre devoir; nous faisons donc appel à votre indulgence.

Monsieur G. Rochow, vous avez la parole.

Gunter Rochow, président, Capra International Inc. : Monsieur le président, nous vous remercions de nous recevoir une semaine plus tard que prévu, afin que notre collègue, M. Ralph Kellett, puisse se joindre à nous. En tant que méthodologiste et principal rédacteur du rapport, il a joué un rôle très important. Nous sommes très heureux de le voir dans un climat plus chaud, même si nous ne nous plaignons pas de la température qu'il fait à Ottawa en ce moment.

C'est avec plaisir que je vais vous résumer certains des éléments clés de l'examen décennal que nous avons eu le privilège d'entreprendre. J'aimerais vous assurer que tout ce que nous dirons cet après-midi, en raison de la nature du rapport, doit se limiter à notre évaluation. Un grand nombre de sujets d'intérêt appartiennent aux ministères; et nous n'avons aucune compétence dans ces domaines. Aujourd'hui, nous vous offrons notre meilleure vue d'ensemble de l'évaluation. Ensuite, nous accueillerons vos questions, et nous y répondrons au mieux de nos connaissances, afin de vous aider à progresser dans ce dossier important.

As you are aware, the regime establishment, meaning the regime of the anti-money laundering and anti-terrorist financing activities, was a horizontal initiative involving both funded partners and non-funded partners. It is very important to recognize that difference. When you are a funded partner, you have a stronger commitment than when you are a non-funded partner. Nevertheless, to our great satisfaction, we found that both the funded partners and the non-funded partners have gone out of their way to contribute to the evaluation activity; and we are very grateful for and pleased about that.

The funded partners were the Department of Finance, the Department of Justice, the Public Prosecution Service of Canada, the Financial Transactions and Reports Analysis Centre, the Canada Border Services Agency, the Canada Revenue Agency, the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service. The non-funded partners were Public Safety Canada, the Office of the Superintendent of Financial Institutions and the Department of Foreign Affairs.

As you can imagine, working in an evaluation with such a large group requires a great deal of effort in terms of communication not only to draw out necessary information but also to verify the information with the partners. As I indicated before, we are absolutely delighted with the effort of both the funded and the non-funded partners in contributing to the information that we needed to carry out this work.

By implication, the AML/ATF Regime comprises the activities inherent in the mandates of the funded and non-funded partners; contributing provincial, regional and municipal bodies; regulatory bodies; law enforcement bodies; and entities obliged to report financial information under the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and its regulations.

In addition, the review also involved other legislation: the Criminal Code, the Customs Act, the Charities Registration (Security Information) Act, the Income Tax Act and, for all I know, there may have been others. The list of legislated and related contacts did not end there.

The AML/ATF Regime has important international linkages, particularly under the Financial Action Task Force on money laundering and terrorist financing. The regime, while linking into all of these Canadian interests, also linked deeply into the international community where the same concerns are shared and where Canada is an important partner.

What does an evaluation do? What are its constraints? I must say that fortunately for us, Treasury Board of Canada issued in 2009 its new policy on evaluation, *Standard on Evaluation for the Government of Canada*. The directive on the evaluation function has provided us with the framework within which we had

Comme vous le savez, le régime — c'est-à-dire le régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — est une initiative horizontale regroupant des organismes partenaires, dont certains sont financés par l'État. Il est très important d'en être conscient, car un partenaire financé par l'État est beaucoup plus engagé qu'un partenaire qui ne l'est pas. Néanmoins, à notre grande satisfaction, les partenaires des deux catégories ont fait tout ce qu'ils pouvaient pour contribuer à l'évaluation; nous en étions très heureux, et nous leur sommes très reconnaissants.

Les partenaires financés par l'État étaient le ministère des Finances, le ministère de la Justice, le Service des poursuites pénales du Canada, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada, la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité. Les partenaires non financés par l'État étaient Sécurité publique Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Comme vous pouvez l'imaginer, travailler sur une évaluation avec un si grand nombre de partenaires exige des efforts soutenus sur le plan de la communication, non seulement pour recueillir les renseignements nécessaires, mais aussi pour les vérifier auprès des partenaires. Comme je l'ai mentionné plus tôt, nous sommes très satisfaits des efforts fournis par les deux catégories de partenaires pour recueillir les renseignements dont nous avons besoin pour accomplir notre tâche.

Ainsi, le régime RPC-FAT comprend les activités inhérentes aux mandats des partenaires financés par l'État et de ceux qui ne le sont pas; les organismes provinciaux, régionaux et municipaux participants, les organismes de réglementation, les organismes d'application de la loi et les entités tenues de communiquer des renseignements financiers en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

De plus, l'examen tenait aussi compte d'autres lois : le Code criminel, la Loi sur les douanes, la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité), la Loi de l'impôt sur le revenu et, pour autant que je sache, il y en avait peut-être d'autres. La liste des personnes-ressources prévues par la loi et connexes ne s'arrêtait pas là.

Le régime RPC-FAT entretient des liens internationaux importants, surtout en ce qui concerne le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes. Le régime, même s'il rejoint tous ces intérêts canadiens, est aussi profondément enraciné dans la communauté internationale, où l'on partage les mêmes inquiétudes et au sein de laquelle le Canada est un partenaire important.

Comment se déroule une évaluation? Quelles sont ses contraintes? Je dois dire qu'heureusement pour nous, le Conseil du Trésor du Canada a lancé, en 2009, sa nouvelle politique d'évaluation, c'est-à-dire les *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*. La directive sur la fonction d'évaluation

to undertake the evaluation. In other words, what we did was not a few shots into the dark. We followed the criteria and guidelines provided by Treasury Board in structuring the evaluation and going after data in an organized fashion. We ended up with in the final report was really a fuller image of that federal structure and framework.

What is that framework? In its evaluation policy the Treasury Board of Canada said that all evaluations that relate to federal government operations must address two core issues: relevance and performance, and within these two core issues other issues. What are they? Under the relevance component, the first issue is to address the need for the regime. Is that still needed? The government has an obvious interest in not financing anything that is no longer needed. It was our job in the evaluation to demonstrate that there is a continuing need for this activity.

Another issue that concerns the government when you address a program like that in an evaluation is whether it is aligned with government priorities. You bet it is. We found that as we proceeded through the evaluation. What could be more central to ensuring the financial security of the country than not letting others run wild with our financial system?

The third issue to be addressed under the Treasury Board guidelines in the category of relevance concerns its alignment with federal roles and responsibilities. Again, it was not difficult in the evaluation to demonstrate that this is indeed a federal responsibility in collaboration with provincial, municipal, private sector and international partners.

When it comes to the second core issue on evaluation, performance, it is characterized by two additional issues that account for performance. One is the question of effectiveness. Did the regime achieve expected outcomes? This included, among other things, the implementation and, to some extent, the design of the regime, followed by the last issue in the Treasury Board structure, which focused on questions of efficiency and economy. This was the structure in which we were asked to undertake the evaluation.

How did we go about it? When we were confronted with this major task, which we undertook very happily, we used a number of so-called lines of evidence or data collection methods. The first one referred to secondary research, which is referred to as a document and file review. In other words, we looked at everything that was relevant that we could get our hands on. Believe it or not, just to give you a sense of the dimension of the magnitude, this involved 166 documents.

In Senate operations I am sure you are familiar with numbers like that, and I often wonder how you cope with the documents that are put upon you. We had 166.

There was as well the database review and analysis. It involved the collection of performance data from the regime partners. As I indicated, there were a lot of them. There was the provision of

nous a fourni le cadre de travail dans lequel nous devons entreprendre l'évaluation. Autrement dit, nous n'avons pas procédé à l'aveuglette. Nous avons suivi les critères et les lignes directrices du Conseil du Trésor pour structurer l'évaluation et recueillir les données de façon organisée. Notre rapport final offrait donc vraiment un portrait global de la structure et du cadre fédéral.

Quel est ce cadre? Dans sa politique d'évaluation, le Conseil du Trésor du Canada mentionne que toutes les évaluations qui concernent les activités du gouvernement fédéral doivent se pencher sur deux critères d'évaluation fondamentaux — la pertinence et le rendement —, et sur d'autres critères connexes. Quels sont-ils? En ce qui concerne la pertinence, il s'agit d'abord d'évaluer à quel point nous avons besoin du régime. Est-il toujours nécessaire? Le gouvernement n'est évidemment pas disposé à financer des programmes devenus inutiles. Notre travail consistait à évaluer et à démontrer que le régime était toujours d'actualité.

Lors de l'évaluation d'un tel programme, le gouvernement veut aussi savoir s'il correspond à ses priorités. Notre évaluation a démontré que c'était vraiment le cas. En effet, rien ne pourrait être plus important pour la sécurité financière du pays que d'empêcher d'autres intervenants de semer la pagaille dans notre système financier.

Toujours au sujet de la pertinence, le troisième critère indiqué dans les directives du Conseil du Trésor concerne l'harmonisation du programme avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. Encore une fois, il n'a pas été difficile, dans l'évaluation, de démontrer qu'il s'agit en effet d'une responsabilité fédérale en collaboration avec les provinces, les municipalités, le secteur privé et les partenaires internationaux.

En ce qui concerne le deuxième critère d'évaluation fondamental, c'est-à-dire le rendement, il est caractérisé par deux autres facteurs influents. Il y a d'abord la question de l'efficacité. Par exemple, le régime a-t-il atteint ses objectifs? Cela comprend, entre autres, la mise en œuvre et — dans une certaine mesure — la conception du régime. Finalement, le dernier critère d'évaluation du cadre fourni par le Conseil du Trésor concerne les questions d'efficacité et d'économie. Voilà donc la structure dans laquelle on nous a demandé d'entreprendre l'évaluation.

Comment avons-nous procédé? Lorsque nous nous sommes retrouvés devant cette immense tâche, à laquelle nous nous sommes attelés avec plaisir, nous avons utilisé plusieurs sources de données ou méthodes de collecte des données. La première concerne la recherche secondaire, qui est essentiellement une étude de dossiers et de documents. Autrement dit, nous avons examiné tous les dossiers pertinents qui nous tombaient sous la main. Croyez-le ou non, pour vous donner une idée de l'ampleur de cette tâche, il y avait 166 documents.

Je suis certain que les activités du Sénat vous exposent souvent à une telle quantité, et je me demande souvent comment vous gérez tous les documents qui vous sont confiés. Nous en avons 166.

Nous avons aussi procédé à l'examen et à l'analyse de la base de données; nous devons recueillir des données relatives au rendement des partenaires du régime. Comme je l'ai mentionné, il y en avait

budget information from the Department of Finance and the conduct of a financial expenditure survey among regime partners. There were interviews about regime operations. The interviews, as you can imagine, are directed to the key people who are responsible for particular aspects of the regime. We interviewed 34 of these. Then there were focus groups, which bring together still more witnesses, so to speak, as to what happened, and here we had six in the public sector and four in the private sector. There were case studies on regime operations, and we did 13 of them. There was an online survey in which we gathered 256 responses from a great variety of people who were not reached in the interviews, focus groups, case studies and so on.

In other words, we tried to achieve as good a penetration of the universe that should contribute to the evaluation as was possible in the context of time and the available budget. I must say as this point that all of these activities are not obligatory. We invite people to participate in interviews and focus groups and to respond to a survey. However, one of the cardinal rules, which appears on the first page, is that this is voluntary. We do not have forced responses, so the responses that we did get are ones that people happily contributed to the exercise.

When it was all said and done, what did we conclude in this exercise? First, with regard to the first issue of relevance, we concluded that such an initiative is indeed needed to combat the threat from money laundering and terrorist financing, which has not diminished since the regime was implemented in 2000. We also concluded, in terms of relevance, that the regime's operation supports the government priorities related to justice, to financial systems and to national security and privacy, and that the regime is an appropriate response to the global threat of money laundering and terrorist financing.

In particular, the legislative and regulatory framework was modified in accordance with evolving need. The regime is a horizontal initiative and it is needed for that reason, bringing federal, provincial, regional and municipal entities together to promote joint action.

The regime is also a government priority because its legislative, regulatory, structural, organizational and operational activities helped Canada to respond to 36 of the FATF 40+9 recommendations. That is a convoluted name, but we all know to what it refers. It is a government priority because the regime partners and stakeholders at all levels consider the regime to be relevant to counter the money laundering and terrorist financing threat.

beaucoup. Il y avait la disposition sur les renseignements budgétaires du ministère des Finances et un sondage sur les dépenses des partenaires du régime. On a mené des entrevues sur les activités du régime; comme vous pouvez l'imaginer, elles ciblaient des personnes qui jouaient un rôle déterminant au sein du régime et qui étaient chargées de certains aspects précis. Nous avons interrogé 34 personnes. Ensuite, il y a eu les groupes de consultation, qui rassemblent encore plus de témoins, pour ainsi dire; nous en avons six dans le secteur public et quatre dans le secteur privé. Nous avons aussi effectué 13 études de cas sur les activités du régime. Il y a eu aussi un sondage en ligne, qui nous a permis d'obtenir 256 réponses parmi différentes personnes qui n'avaient pas pu participer aux entrevues, aux groupes de consultation, aux études de cas, et cetera.

En résumé, en tenant compte du temps et du budget dont nous disposions, nous avons tenté d'explorer le plus possible l'univers qui devait contribuer à l'évaluation. Je dois dire que toutes ces activités ne sont pas obligatoires; nous invitons les gens à participer aux entrevues et aux groupes de consultation, et à répondre à un sondage. Toutefois, comme le mentionne l'une des règles d'or inscrites à la première page, la participation est libre. Nous n'avons pas de réponses forcées; celles que nous avons reçues proviennent donc de gens qui étaient heureux de nous les donner.

Au bout du compte, quelles sont nos conclusions? Tout d'abord, en ce qui concerne le premier critère fondamental, c'est-à-dire la pertinence, nous avons conclu qu'une telle initiative est nécessaire pour faire face à la menace que présente le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, qui n'a pas diminué depuis que le régime a été mis sur pied, en 2000. Nous avons aussi conclu que les activités du régime appuient les priorités du gouvernement à l'égard de la justice, des systèmes financiers, de la sécurité nationale et du droit à la vie privée, et que le régime est une réponse appropriée à la menace que présente, à l'échelle internationale, le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Plus précisément, le cadre législatif et réglementaire a été modifié pour correspondre à l'évolution des besoins. Le régime est une initiative horizontale, et c'est pourquoi il est nécessaire, car il rassemble les entités fédérales, provinciales, régionales et municipales pour favoriser une action conjointe.

Le régime constitue aussi une priorité gouvernementale, car ses activités législatives, réglementaires, structurelles, organisationnelles et opérationnelles ont aidé le Canada à satisfaire à 36 des 40 recommandations originales et neuf nouvelles recommandations du GAFI. Il s'agit d'un nom compliqué, mais nous savons tous à quoi il fait référence. C'est une priorité gouvernementale, car les partenaires et les parties intéressées du régime à tous les niveaux considèrent qu'il est pertinent pour contrer la menace engendrée par le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

What about the last aspect, being relevance? The regime objective is completely aligned with the mandates of the regime partners although the mandates of all partners, except for FINTRAC, are broader than the anti-money laundering and anti-terrorist financing aspects.

What about the conclusions that we found in regard to performance? Performance, as I indicated earlier, is the second core issue that all evaluations under the Treasury Board criteria must address. Here we found that the regime has made progress in achieving the expected outcomes. The word “progress” is a very important one in Treasury Board terminology. They do not expect that, just because a program has been launched and has been in operation, we have already reached the Promised Land, but we are making progress in getting there. That is what is expected of the regime partners. We have verified in the evaluation that progress is indeed being made.

Now Canada is compliant with 36 of the 40+9 FATF Recommendations on anti-money laundering and antiterrorist financing. There is progress in implementing the very act that is now under review, as well as its regulations. It meets anti-money laundering and antiterrorist financing responsibilities — and this is a very important detail — without violating privacy and rights and freedoms provisions. To Canada’s honour, that must be one of the key features of an activity like that.

Continuing with our conclusions about performance, the regime is facilitating and monitoring compliance. There is intelligence-gathering and analysis. There is investigation, adjudication, and sanctioning. There is also regime implementation.

I think one of the conclusions that appeared to us in this is that the regime indeed created a hostile environment to anti-money laundering and terrorist financing. This is one of these things that cannot be quantified in ever-so-many terms. However, by creating a hostile environment, the regime has made it a lot tougher for criminals to peddle their wares or to bring in money. They have to fight a lot harder, being criminals.

Our conclusion about this activity is that we consider that a very major achievement. If we make it tough for them, then less money will be laundered and less terrorist financing will occur. If you ask us the question “By how much?”, we cannot tell you. However, we know the environment is a lot rougher and I am glad I am not one of them. It would be a hard time to do the job.

What about conclusions about efficiency? While the efficiency has improved since 2008, additional gains in efficiency are unlikely without adjustments to regime funding.

Qu’en est-il du dernier critère de la pertinence? L’objectif du régime s’harmonise tout à fait avec les mandats des partenaires du régime, même si les mandats de tous les partenaires, à l’exception de celui du CANAFE, ne se limitent pas aux éléments de la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Qu’en est-il des conclusions relatives au rendement? Le rendement, comme je l’ai indiqué plus tôt, est le deuxième critère fondamental de toutes les évaluations menées conformément à la politique d’évaluation du Conseil du Trésor. Dans ce cas, nous avons conclu que le régime avait progressé vers l’atteinte de ses objectifs. Le mot « progrès » est très important dans la terminologie du Conseil du Trésor; on ne s’attend pas à ce que nous ayons déjà atteint la Terre promise une fois le programme à peine lancé, mais nous réalisons des progrès en ce sens. C’est ce qu’on attend des partenaires du régime. Nous avons constaté, au cours de l’évaluation, que des progrès ont effectivement été accomplis.

Aujourd’hui, le Canada satisfait à 36 des 40 recommandations originales et neuf recommandations spéciales du GAFI sur la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Il y a des progrès dans la mise en œuvre de la loi qui fait actuellement l’objet d’un examen, ainsi que de ses règlements. Elle permet de s’acquitter des responsabilités liées à la lutte contre le recyclage de produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — et il s’agit d’un détail très important — sans violer le droit à la vie privée et les dispositions relatives aux libertés fondamentales. Pour l’honneur du Canada, cela doit être l’un des éléments principaux d’une activité comme celle-ci.

Pour poursuivre avec nos conclusions à l’égard du rendement, on constate que le régime facilite la conformité et en assure la surveillance. Il prévoit la collecte et l’analyse d’information. On parle aussi d’enquêtes, de jugements et de sanctions, ainsi que de la mise en application du régime.

Nous avons été à même de constater que le régime permettait entre autres de créer un environnement défavorable au blanchiment d’argent et au financement d’activités terroristes. Il est difficile de quantifier cela avec des mots. Toutefois, en créant un environnement défavorable à ces activités, le régime rend la tâche beaucoup plus ardue aux criminels qui tentent de vendre leur marchandise ou de faire de l’argent de cette façon. Ils doivent travailler beaucoup plus fort.

Nous en concluons que le régime est extrêmement efficace. Plus il sera difficile de blanchir de l’argent et de financer des activités terroristes, moins il y en aura. Nous ne pouvons cependant pas vous dire ce que cela signifie exactement en chiffres. Nous savons toutefois que le contexte est beaucoup plus contraignant. Je suis content de ne pas être dans leur camp. Mon travail serait vraiment difficile.

Qu’en est-il de l’efficacité? Bien que la situation se soit améliorée depuis 2008, il est peu probable qu’on fasse d’autres gains si le financement du régime n’est pas rajusté.

As evaluators, we try to look at this as much as we can. It became apparent that when you have both funded entities and unfunded ones, they have to see how they can do what has been assigned to them and how they can best do their jobs. For us, we are outsiders peeking in.

We discovered that, in many cases, they said, “We have to do this on a risk-assessment basis — where is the greatest risk; where can we put most of our dollars and effort?” That is a reasonable approach, also recommended by the Treasury Board. They said, “You cannot do everything and count every last penny, or go after every last individual. However, if you can focus on what is obviously the greatest risk, that is where you should start. Then do as much more as you are able to do within the confines of your work.”

This is behind this conclusion. We said that, in our opinion, the improvement of efficiency has been very significant since 2008. If we are still going after more, we felt that the people who have to deliver it will not be able to do it without more funding. You have already heard from them, and they will probably have told you that story — how much they were able to do, how much they might not be able to do and where some of the trade-offs are.

The last aspect concerning the fifth issue in the Treasury Board structure is the question of whether the regime is economical. Our conclusion is that, yes, it is, because the regime activities fit within the broader mandate of the regime partners. It is not free-standing. When you have something that is free-standing, it makes it expensive.

However, here you have something that fits into the broader structures. There are some trade-offs and some infrastructure that you can depend on and utilize in order to deliver this. The conclusion is that, yes, the regime activities fit within the broader mandate of the regime partners.

There is also the economic conclusion in the sense that other government programs are mandated to fund the AML and ATF activities in part. In other words, the government has said, “RCMP, you are getting this bag of gold to do your work. We want you to spend some of it in this area. DFAIT, you have that much money. There are certain things in the international scene that we want you to cover from within that bag of gold.”

When it comes to the economy of this regime, our conclusion was that the combination of funding for funded partners and drawing on other unfunded partners was evidence that it is an economical way to deal with this issue.

In conclusion, I would like to spend a moment on what we had offered as recommendations. The first recommendation to us seemed entirely obvious, but we stated it because it needed to be said: The regime should continue. I would not want to live in a Canada without it.

We have another recommendation: The Department of Finance should lead an interdepartmental working group with the regime partners to determine future steps and examine key

En tant qu'évaluateurs, nous tentons d'examiner ce volet de très près. Il est évident que les entités financées, comme les entités non financées, doivent trouver une façon de faire le travail qui leur est confié et de le faire du mieux qu'elles le peuvent. Nous examinons leur fonctionnement de l'extérieur.

Nous avons constaté qu'elles s'appuyaient souvent sur un processus de gestion du risque — qu'est-ce qui est plus risqué, dans quoi devons-nous surtout investir notre argent et nos efforts? C'est une approche raisonnable, recommandée d'ailleurs par le Conseil du Trésor. L'idée est qu'il est impossible de tout faire, de compter chaque sou ou de pourchasser absolument tous les criminels. Par contre, on peut se concentrer sur ce qui pose de toute évidence le plus grand risque, et partir de là. Il s'agit alors de faire tout ce qu'il est possible de faire dans les limites de son mandat.

C'est là-dessus que nous avons basé cette conclusion. Selon nous, les gains en efficacité ont été considérables depuis 2008. Si l'objectif est de gagner en efficacité davantage, selon nous, les entités chargées de cette tâche en seront incapables sans plus de financement. Vous avez déjà entendu leurs témoignages, et vous savez probablement déjà quelle est la situation — ce qu'elles ont réussi à faire, ce qu'elles ne réussiront peut-être pas à faire et ce qu'il faudra sacrifier en cours de route.

Finalement, le cinquième aspect de l'évaluation de la structure du Conseil du Trésor était de savoir si régime était économique. Nous concluons qu'il est effectivement économique, parce que les activités cadrent avec le mandat plus vaste des partenaires du régime. Ce n'est pas un régime totalement autonome. Si cela avait été le cas, c'aurait été beaucoup plus cher.

Le régime s'imbrique toutefois dans des structures plus grandes. Cela permet de faire des échanges et d'utiliser différentes infrastructures pour assurer la mise en application du régime. La conclusion est donc que les activités du régime cadrent effectivement avec les mandats plus vastes des partenaires.

En ce qui concerne l'aspect économique, il faut aussi tenir compte du fait que d'autres programmes gouvernementaux ont le mandat de financer une partie des activités de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Autrement dit, le gouvernement a attribué des fonds à la GRC en lui donnant un mandat précis. Même chose pour le MAECI : voici de l'argent, et voici ce que vous devez en faire sur la scène internationale.

Nous en concluons donc qu'en tirant parti des fonds des partenaires financés et en collaborant avec des partenaires non financés, on a choisi une façon économique de s'attaquer au problème.

En terminant, j'aimerais prendre quelques minutes pour parler de nos recommandations. Notre première recommandation nous semblait on ne peut plus évidente, mais nous l'avons formulée par écrit parce que nous devons le faire : le régime doit être maintenu. Je ne voudrais pas vivre au Canada si ce régime n'existait pas.

Nous avons une autre recommandation à vous faire : le ministère des Finances devrait diriger un groupe de travail interministériel en collaboration avec les partenaires du régime,

issues. We put down the issues, and I will spell them out in a moment. We put this in here because, in an evaluation, we see both the past and we are looking ahead. In an evaluation, we cannot spell out the details of what lies ahead. However, we found and believe this is the prerogative of the regime partners to discuss, and hence the suggestion that Finance should lead an interdepartmental working group.

What should they address? They should look at regime-related legislation and regulations to remove any barriers to effective and efficient regime operations. As you can imagine, there are certain barriers that are inherent in the legislation or regulations of some of the regime partners. They say, "You cannot release this bit of information. You are the custodian." If we want them to work together, there are some of these barriers and they may have to continue.

Then the question is: Can we optimize the way these various requirements fit together?

We then found that the interdepartmental working group should address concerns raised by reporting entities regarding compliance with the very act that is now under review.

Inconsistencies in the regime performance data and statistics: This is a difficult job because each department, agency and entity has set up its own reporting requirements and statistics to meet its own needs. Sometimes, when you are dealing with a horizontal initiative such as this, it is difficult to harmonize all of this, and yet the suggestion was that an interdepartmental working group look at this problem.

They should also look at whether updates are required to the regime's management and accountability framework and the logic model, which would be a result of their deliberations, both of the previous factors.

The final recommendation actually came out of one of the questions given to us but which obviously, in an evaluation of this type, was beyond our mandate. The question was, "What does the Canadian public think of this regime?" We do not know. The only way this can be done is, if you or Finance would want it done, if you consider conducting a public-opinion survey to determine the level of public awareness of the money laundering and terrorist financing threat and of the anti-money laundering and anti-terrorist financing actions of the regime.

Mr. Chair, my last two words are "thank you."

The Chair: I will start by saying thank you for your opening remarks. We are delighted to have you here. Before we move to questions on your evaluation, might I ask you — perhaps it would

pour déterminer quelles seront les prochaines étapes et examiner les principaux enjeux. Nous avons cerné ces enjeux, et je vais vous les énumérer dans un instant. Nous avons abordé la question parce que dans toute évaluation, il faut se pencher sur le passé et sur l'avenir. Nous ne pouvons toutefois pas prévoir dans les détails ce qui va arriver. Nous pensons qu'il est de la prérogative des partenaires du régime d'en discuter, d'où la recommandation de mettre le ministère des Finances à la tête d'un groupe de travail interministériel.

Sur quoi devraient-ils se pencher? Ils devraient revoir la législation et la réglementation liées au régime et éliminer tout ce qui pourrait faire obstacle au fonctionnement efficace et efficient du régime. Comme vous pouvez l'imaginer, certaines barrières sont inhérentes à la législation ou à la réglementation de certains des partenaires du régime. Parfois, ils ne peuvent divulguer des informations, car ils en sont les administrateurs. S'ils sont appelés à travailler ensemble, notez qu'il faudra composer avec différents obstacles, et certains sont peut-être là pour rester.

Il faut alors se poser la question suivante : pouvons-nous harmoniser ces diverses exigences pour éviter les accrocs?

Nous pensons également que le groupe de travail interministériel devrait étudier les préoccupations soulevées par les entités qui s'y rapportent concernant la conformité à la loi, qui fait actuellement l'objet d'un examen.

Incohérences dans les données et les statistiques sur le rendement du régime : c'est difficile, car pour répondre aux besoins qui leur sont propres, chaque ministère, organisme et entité a ses propres exigences en fait de production de rapports. Il est parfois difficile d'harmoniser tous les processus dans le cadre d'une initiative horizontale comme celle-ci. C'est pourquoi nous proposons qu'un groupe de travail interministériel examine la question.

Il conviendrait également de voir s'il est nécessaire d'actualiser le cadre de responsabilisation de gestion du régime, de même que le modèle logique. Le groupe de travail pourrait faire cette détermination en fonction des discussions qu'il aura tenues à l'égard des deux facteurs précédents.

Notre dernière recommandation est issue d'une des questions qui nous avait été soumises, mais qui, de toute évidence, débordaient du cadre de notre mandat. La question était la suivante : « Que pense la population canadienne de ce régime? » Nous ne le savons pas. La seule façon de le savoir, si c'est ce que veulent le comité et le ministère des Finances, c'est de procéder à une étude d'opinion publique. Une telle étude vous permettrait de savoir dans quelle mesure le public est au courant de la menace que posent le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes, et des mesures prises dans le cadre de ce régime pour la contrer.

Monsieur le président, un mot en terminant : merci.

Le président : Laissez-moi d'abord vous remercier pour vos remarques préliminaires. Nous sommes ravis de vous recevoir. Avant de passer aux questions sur votre évaluation, j'aimerais vous

be of great help to the committee; it certainly would be to me — if you could give us some of the background and scope of Capra International Inc.

Mr. G. Rochow: Thank you, Mr. Chair. There is no subject on earth that I would rather address than this one.

Capra International Inc. is a small company, but it has a large network of very valued collaborators. Our reach is literally worldwide. We have worked in our largest evaluation — to give you a bit of a yardstick — with a horizontal initiative involving six large international agencies, one directly related to what you are doing, the International Monetary Fund, the World Bank, the World Trade Organization, UNDP, UNCTAD and the International Trade Centre. This also included 17 donor countries, of which Canada was one, represented by DFAIT, plus 19 least-developed countries, mostly in Africa, one in the Americas, which was Haiti, and four in Asia. That was our largest project and, needless to say, the one of which we are probably the most proud.

The second one that ranks not so much in the same spread is the very one that we are presenting here, of which we are extremely proud and we are thankful to the people with whom we have worked.

Currently, we are doing evaluation work in Nigeria for UNICEF. We are doing more evaluation work for the Inter-American Development Bank in Suriname. We have just launched a new project for CIDA, which involves Uganda, Nicaragua and Peru, and our associate arrived in Uganda on the weekend. We are also doing projects for the Ministry of Justice. We have just concluded one for Indian and Northern Affairs.

This gives you a little bit of a feel. It is a big spread for a small company, and that is what we are proud of.

The Chair: I thank you very much for that background.

Now we might move to some questions on the report. In your report you say the regime has made progress in achieving the outcomes and, if I quote from your report directly, you say:

Improving domestically the Regime's levels of liaison, cooperation and information sharing . . .

It is certainly encouraging for us to hear that the regime, as a horizontal initiative, is reflecting the increased cooperation between governments. On the other hand, I personally was surprised that your report makes no recommendations nor in fact any reference to the whole area of communication, cooperation

demander de nous dresser le profil de Capra International Inc., et de nous dire quelle est la portée de son travail. Cela aidera peut-être les membres du comité de le savoir; je sais que cela m'intéresse beaucoup, personnellement.

M. G. Rochow : Merci, monsieur le président. Rien ne me ferait plus plaisir.

Capra International Inc. est une petite entreprise, mais elle peut compter sur un vaste réseau de précieux collaborateurs. Notre travail a une portée internationale, dans le sens propre du terme. L'évaluation la plus vaste que nous ayons faite — pour vous donner une idée de l'étendue de notre travail — portait sur une initiative horizontale à laquelle prenaient part six grands organismes internationaux, et qui était liée directement à ce que vous faites. Ces six organismes étaient le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, et le Centre du commerce international. L'initiative regroupait également 17 pays donateurs, dont le Canada, représenté par le MAECI, ainsi que 19 des pays les moins développés, pour la plupart des pays d'Afrique, de même qu'un pays d'Amérique (Haïti), et quatre pays d'Asie. C'était notre projet le plus important, et, il va sans dire, un de ceux dont nous sommes probablement le plus fiers.

L'autre, qui n'a pas tout à fait la même portée, est celle que nous vous présentons aujourd'hui. Nous en sommes extrêmement fiers et nous remercions les gens avec qui nous y avons travaillé.

À l'heure actuelle, nous faisons une évaluation pour l'UNICEF au Nigeria. Nous travaillons aussi pour la Banque interaméricaine de développement, au Suriname. Nous venons tout juste de lancer un projet pour l'ACDI, qui porte sur l'Ouganda, le Nicaragua et le Pérou, et notre associé est arrivé en Ouganda ce week-end. Nous menons également des projets pour le ministère de la Justice. Nous venons par ailleurs d'en conclure un pour le ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord.

Cela peut vous donner une idée de ce que nous faisons. Pour une petite entreprise comme la nôtre, la portée de nos projets est considérable, et nous en sommes fiers.

Le président : Merci beaucoup de nous avoir donné le profil de votre entreprise.

Nous pourrions maintenant passer aux questions sur le rapport. Dans votre rapport, vous dites que le régime a permis de faire des progrès vers l'atteinte des résultats voulus. Si je cite votre rapport mot à mot, vous dites ceci :

Améliorer les niveaux de liaison, de coopération et de partage de l'information du Régime au pays [...]

C'est certainement encourageant de voir que le régime, une initiative horizontale, favorise une collaboration accrue entre les gouvernements. J'ai toutefois été étonné de constater que votre rapport ne contenait aucune recommandation sur la question des communications, de la collaboration et de la consultation entre le

and guidance between FINTRAC and the reporting entities. We had quotes directly from Ms. Susana Johnson, who talked about how difficult it was because the reporting entities found that they had very limited guidance. We had testimony from Mr. Bill Randle of the Canadian Bankers Association, who said it would be very helpful if there were some sharing of information between financial institutions and FINTRAC. That would be of great help to them.

It appears that there might be a major opportunity to improve the effectiveness of the regime by providing better guidance and increasing the sharing of information between FINTRAC and the reporting entities. I would be interested in your reaction to those comments.

Mr. G. Rochow: I will offer a brief comment, but then I would like to bring in my very valued associate, Dr. Ralph Kellett, who you are seeing here on the screen, to contribute a little more.

While this had not been singled out as such, it is the very part of the first recommendation that regime-related legislation and regulations be looked at to remove barriers to effective and efficient regime operations. We viewed this very point you raise as part of it, but our concern was that the complexities of legislative and regulatory barriers that may prevent better communication need to be looked at by the partners to see to what extent we can go beyond this.

At this point I would like to end my comment and ask my colleague Ralph Kellett to offer more information, if he wishes to do so.

Ralph Kellett, Chief, Evaluation Practice, Capra International Inc.: I think your question focuses largely on the communication between FINTRAC and the providers of the information, the various reporting entities. The intermediaries between them are the various regulators that FINTRAC works with first. OSFI is one of them, but there are 18 regulators they have established a memorandum of understanding, MOUs, with. Prior to the 2005-06 fiscal year, they did not have all those MOUs in place.

When we said progress, we are talking about the things they have done to improve the communication between FINTRAC and their clientele, both the organizational ones and then the reporting entities. We did hear, both in the focus groups with the four private sector focus groups, which involved the reporting entities, as well as from the surveys, that the picture is still not as good as they would like it. They did say, if you look at what is deficient in terms of the communication, it certainly is the lack of understanding, even with some of the large banks — for example CIBC, Bank of Montreal and the others — about the shifting in reporting requirements and what is really expected about risk analysis.

CANAFE et les entités chargées des déclarations. Il n'en fait aucunement mention, d'ailleurs. Mme Susana Johnson nous a fait savoir elle-même que c'était difficile pour ces entités, car elles n'ont pas l'impression d'avoir beaucoup d'appui. M. Bill Randle, de l'Association des banquiers canadiens, nous a dit que ce serait très utile si les institutions financières et le CANAFE pouvaient échanger de l'information. Cela les aiderait beaucoup.

Il me semble qu'on pourrait grandement améliorer l'efficacité du régime si on encadrerait mieux les entités responsables des déclarations et s'il y avait une meilleure communication entre elles et le CANAFE. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. G. Rochow : Je vais commenter brièvement, mais j'aimerais que mon très estimé collègue, M. Ralph Kellett, que vous voyez à l'écran, prenne la relève.

La question n'a peut-être pas été abordée expressément, mais la première recommandation reprend exactement cette idée, c'est-à-dire d'exiger la modification des lois et des règlements en vue d'éliminer les obstacles qui entravent le fonctionnement efficace et efficient des activités du régime. Pour nous, cette recommandation couvrait le point que vous soulevez, mais nous pensions que les partenaires devaient surtout se pencher sur les obstacles législatifs et réglementaires pouvant compliquer les communications, pour voir jusqu'où nous pouvions aller à cet égard.

Je vais m'arrêter ici pour céder la parole à mon collègue, Ralph Kellett. Il pourra vous donner plus d'information là-dessus, s'il le veut bien.

Ralph Kellett, chef, Pratique d'évaluation, Capra International Inc. : Je pense que votre question se rapporte principalement à la communication entre le CANAFE et les fournisseurs de l'information, c'est-à-dire les diverses entités chargées des déclarations. Les différents organismes de réglementation avec lesquels travaille le CANAFE agissent comme intermédiaires. Le BSIF en est un, mais le CANAFE a conclu des protocoles d'entente avec 18 organismes de réglementation. Avant l'exercice 2005-2006, ces protocoles d'entente n'existaient pas.

Quand on parle de progrès, on parle des mesures qui ont été prises pour améliorer les communications entre le CANAFE et ses clients, tant du côté organisationnel que du côté des entités chargées des déclarations. Les quatre groupes de discussions du secteur privé, auxquels ont pris part les entités en question, et les sondages effectués nous ont effectivement permis de savoir que la situation n'est toujours pas aussi satisfaisante qu'ils le voudraient. On nous a signalé que ce qui fait défaut à l'égard des communications, c'est certainement la mauvaise compréhension des exigences relatives aux déclarations et des attentes réelles par rapport à l'analyse des risques. C'est aussi vrai pour certaines des grandes banques, comme la CIBC, la Banque de Montréal et les autres.

They felt it was a one-way communication. They were providing information and rarely getting much back. The constraint of course is FINTRAC's mandate and requirements under the privacy legislation not to communicate a great deal.

The example one of the larger financial organizations gave was that they provided information over a number of years and yet never really knew what happened when they flagged a particular suspicious transaction. They knew that something happened in the way of a prosecution or investigation but they were not privy, of course, to any of the outcomes, until perhaps if they saw it somewhere in the news that someone was convicted of a money-laundering offence.

I think that is where some of the concerns come from. They talked about a need for more education and information specific to their responsibilities and reporting. I think those are valid comments.

Not as much has been done by FINTRAC or the other partners in terms of educating and encouraging and providing information down the stream as has been in terms of providing information about how they need to report up the stream. Does that answer your question?

The Chair: Very much so. I thank you for that answer.

Senator Ringuette: Gentlemen, thank you for being here.

Before I lead on to my questions, I have a point of privilege that I want to raise with the chair, and that is the fact that the Senate is sitting in Committee of the Whole at the same time as a standing committee of the Senate, like ours, is entertaining witnesses with regard to the current study of FINTRAC. As much as I want to be a full participant in the different discussions that duties have been directed toward me, i.e., being a member of this committee, I also value my privilege as being a full participant in the Senate deliberations. Therefore, I certainly do not agree that the Committee of the Whole of the Senate and a standing committee of the Senate occur at the same time.

The Chair: Point noted.

Senator Ringuette: Point noted.

Gentlemen, when did you do this review that was requested by Treasury Board?

Mr. G. Rochow: We started on March 1, 2010, and concluded sometime in November, with minor tinkering a few days into December. I think it was largely completed in November 2010.

Senator Ringuette: For many committee meetings, we have been reviewing the current legislation and the proposal from the Department of Justice and FINTRAC. I was kind of worried that the taxpayers have been spending, over the last 10 years, almost \$1 billion, and the only visible result was one case of money laundering in B.C. that resulted in a six-month prison sentence. With regard to efficiency, I certainly was questioning whether this

Ils avaient l'impression que la communication était à sens unique. Les banques fournissent de l'information et reçoivent très peu en retour. C'est bien sûr attribuable aux contraintes découlant du mandat du CANAFE et des exigences de la Loi sur la protection de la vie privée qui limitent grandement les communications.

Les grandes institutions financières ont ainsi fait valoir qu'elles fournissent de l'information depuis bien des années sans jamais vraiment savoir ce qui arrive lorsqu'elles signalent une transaction douteuse. Elles savent qu'il y aura une enquête ou des poursuites, mais ne sont bien sûr pas mises au fait des résultats avant d'apprendre parfois aux actualités que la personne a été reconnue coupable de blanchiment d'argent.

Je pense que c'était l'une des sources de préoccupation. On a souligné un manque de sensibilisation et d'information quant aux responsabilités à assumer et aux rapports à produire. J'estime qu'il s'agit d'un commentaire tout à fait valable.

Le CANAFE et les autres partenaires n'en ont pas fait autant pour renseigner les gens et les encourager en aval qu'ils ne l'ont fait pour les informer sur la façon de présenter des rapports en amont. Est-ce que cela répond à votre question?

Le président : Tout à fait. Merci pour votre réponse.

Le sénateur Ringuette : Messieurs, merci de votre participation.

D'abord et avant tout, je veux soulever une question de privilège auprès de notre président. C'est lié au fait que le Sénat siège en comité plénier au même moment où un comité sénatorial permanent comme le nôtre reçoit des témoins pour son étude en cours sur le CANAFE. Autant je souhaite participer à toutes les discussions que nous tenons ici dans le cadre de nos fonctions de membres de ce comité, autant j'apprécie à sa juste valeur le privilège que j'ai de pouvoir participer à part entière aux délibérations du Sénat. Je ne suis donc assurément pas d'accord avec le fait que le comité plénier du Sénat et un comité sénatorial permanent puissent siéger simultanément.

Le président : C'est noté.

Le sénateur Ringuette : C'est noté.

Messieurs, à quel moment avez-vous procédé à cet examen demandé par le Conseil du Trésor?

M. G. Rochow : Nous avons commencé le 1^{er} mars 2010 et terminé en novembre de la même année, si on ne tient pas compte des ajustements mineurs apportés en décembre. On peut dire que notre travail était à peu près terminé en novembre 2010.

Le sénateur Ringuette : Nous avons consacré de nombreuses séances de comité à l'examen de la loi actuelle, des propositions du ministère de la Justice et de CANAFE. J'estime préoccupant que l'on ait dépensé près de 1 milliard de dollars au cours des 10 dernières années avec pour seul résultat concret un cas de blanchiment d'argent en Colombie-Britannique qui a résulté en une peine d'incarcération de six mois. Je me demande si c'est la façon la

is the best way that we can prevent, identify and prosecute money laundering and those entities that operate in Canada. I would like to have your comments on my comments.

Mr. G. Rochow: As I indicated at the outset, in an evaluation, we try to get at data that addresses the prescribed issues, of which efficiency is one. However, having said that, you are dealing with efficiencies involving many horizontal partners within their mandated roles. If the question is whether we could have had a bigger bang for the buck, which I think you are going to, I am not sure that is within the range of the mandate that we were given. However, having said that, I would again like to ask two of our associates to add to that, Dr. Kellett and also Eric Culley, perhaps in that order.

Mr. Kellett: There are two responses I could make to point to your question. First, there is a table early on in the report describing the financial allocation model of the program to the various funded partners since 2005-06. We have looked at the most recent five-year period during the evaluation. In the financial analysis, we found that the funding directly under PCMLTFA and for the regime, the federal direct funding, accounts for about 74 per cent of what is actually expended, so about a quarter of the expenditures needed to cover all of the activities. FINTRAC is fully funded, but the other departments are not, for example, the RCMP under Proceeds of Crime and within that the money laundering organization. You have about a quarter of the activities being undertaken within current mandate of the departments. In and of itself, that speaks to an economy, as was mentioned in the opening remarks by Mr. G. Rochow. I think that is important to note in terms of the buck and how much is being spent.

In terms of the bang, there is a real issue you have highlighted here, and that is how do you measure success? Of course, the ultimate outcome is shown in their logic model, and this the whole program or regime, not just the act, but the whole of the regime. There would be two things, but primarily deterrence of money laundering and terrorist financing activity. The ultimate goal was not to prosecute or lock people up but of course to deter. If you prevent money laundering from occurring, that is presumed to be a more desirable outcome, according to the logic model we work from, than actually apprehending people and convicting them and locking them up.

Part of that whole issue about conviction rate is something that the FATF has been very critical of Canada, particularly from the U.S., because each country measures its conviction rate in different ways. They have different data sets. As we mentioned in our recommendation, one of the recommendations is that something be looked at in terms of how the Statistics Canada crime data and so on is rolled up to look at money laundering and

plus efficiente possible de prévenir le blanchiment d'argent et d'identifier les groupes qui s'y livrent au Canada en vue d'intenter des poursuites. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. G. Rochow : Comme je l'indiquais dès le départ, lorsqu'on effectue une évaluation, on essaie de s'en tenir aux questions visées. En l'espèce, l'efficacité était l'une de ces questions. Cela étant dit, il s'agissait ici toutefois d'évaluer l'efficacité des interventions des différents partenaires sur un plan transversal, selon les rôles qu'ils détiennent en vertu de leurs mandats respectifs. Si vous voulez savoir si nous en avons eu pour notre argent, et je pense que c'est là où vous souhaitez en venir, je ne suis pas certain que cela entre dans les cadres du mandat qui nous a été confié. J'aimerais toutefois demander encore une fois à deux de nos associés d'essayer de vous répondre. MM. Kellett et Culley, peut-être dans cet ordre.

M. Kellett : Je pourrais vous fournir deux éléments de réponse. Premièrement, il y a au début du rapport un tableau décrivant le modèle d'affectation financière du programme pour les différents partenaires ayant bénéficié d'un financement depuis 2005-2006. Notre évaluation portait sur les cinq années les plus récentes. Notre analyse financière nous a permis de constater que le financement fédéral direct, soit celui consacré au régime en vertu de la loi, correspond à environ 74 p. 100 de ce qui est effectivement dépensé, ce qui fait que pour approximativement un quart des dépenses, il faut couvrir l'ensemble des activités. Le CANAFE bénéficie d'un plein financement à ce chapitre, mais ce n'est pas le cas des autres ministères dont, par exemple, la GRC pour son Unité mixte des produits de la criminalité et le service responsable du blanchiment d'argent qui en relève. Il y a donc environ le quart des activités qui sont menées dans le cadre des mandats existants des ministères. Cela constitue en soi une économie, comme l'indiquait dans sa déclaration préliminaire M. G. Rochow. Je pense qu'il s'agit d'une constatation importante lorsqu'on cherche à déterminer si on en a eu pour son argent.

Pour ce qui est d'en avoir pour son argent, vous soulevez ici un véritable problème et c'est celui de savoir comment mesurer l'efficacité. Bien évidemment, le résultat final se retrouve dans le modèle logique et s'applique à l'ensemble du régime, plutôt que seulement à la loi. Deux objectifs étaient visés, mais principalement la dissuasion à l'égard du blanchiment d'argent et des activités de financement du terrorisme. Le but premier n'était pas de poursuivre des gens ou de les incarcérer, mais bien sûr de les dissuader. Si l'on parvient à faire en sorte qu'il n'y ait pas blanchiment d'argent, ce résultat est plus intéressant, selon le modèle logique que nous utilisons, que si l'on doit arrêter des individus, prouver leur culpabilité et les mettre derrière les barreaux.

Le Canada a fait l'objet de nombreuses critiques de la part du GAFI, surtout en provenance des États-Unis, parce que chaque pays a sa propre façon de mesurer les taux de condamnation, ce qui est à l'origine d'une partie de la problématique. On utilise des ensembles de données différents. Comme nous l'indiquons dans l'une de nos recommandations, il conviendrait de chercher à déterminer de quelle façon les données sur le crime de Statistique

terrorist financing. We had little success in trying to bring together data that others had not been successful in bringing together to come up with even an idea of what is a conviction rate.

What the outcome is in terms of the bang is also in doubt, because we really do not know. For example, when people get apprehended under proceeds of crime, part of that is money laundering, and another part of it may be the selling of drugs, for example, or theft or the use of intimidation. People are prosecuted under a lot of other crimes. The predicate offences are not necessarily just for money laundering. We had real difficulty, we must acknowledge, in trying to measure that ultimate outcome. In fact, we say in the report that we can really only measure the immediate outcomes and have to interfere from that that deterrence is occurring. Mr. Culley would have more remarks about the data and the difficulty of verifying what that bang is.

Eric Culley, Evaluator, Capra International Inc.: Yes, we had a lot of difficulty with the statistics. There is one linkage between charges and charges being laid and the convictions obtained. First, the data with the RCMP was not matched with the data from the PPSC. Many of these cases, when they start from an initial investigation all the way through to a trial, take years. The data we saw coming out of PPSC was, in the main, related to charges and investigations that took place three or four years before. The common database for that relationship does not exist. That is one of the matters we brought forward in our recommendations.

The other key part of it is that we were not able, with the RCMP data, to tie together the impact of money laundering activities with the predicate offences themselves. We could not determine from the data whether the interceptions that were being made, the results of the investigations, what effect those incidents had on being able to catch the criminal, not for money laundering but for the crimes themselves, whether it was drug offences, tax evasion or terrorist activities. There is no linkage in the data. We are in a situation where we have to sort of guess, and we did not guess, because we were not able to follow that trail.

Getting back to the bigger bang for the buck, the bigger bang relates to what it is you are trying to do. Are you trying to create a hostile environment to protect our banking system? Are we trying to catch the terrorists? We are using the money laundering activity to try to track. It is not the money laundering so much that is the bang; it is whether, in fact, you can catch the criminals on the bigger matter and to create a hostile environment for money laundering so that we can maintain the integrity of our financial system.

In order to answer that bang for the buck, you have to figure out what it is you are trying to do.

Canada sont compilées pour étudier les phénomènes du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Nous ne sommes pas vraiment parvenus à faire mieux que d'autres dans nos efforts pour rassembler les données nécessaires afin d'obtenir un aperçu des taux de condamnation.

On peut aussi douter de la rentabilité de ces activités, car il est impossible de vraiment en être certain. Par exemple, lorsqu'un individu est arrêté en vertu des modalités touchant les produits de la criminalité, c'est en partie à cause du blanchiment d'argent, mais cela peut aussi être attribuable, par exemple, à la vente de drogue, au vol ou à l'intimidation. Les gens peuvent être accusés de bien d'autres crimes. Les infractions sous-jacentes ne concernent pas uniquement le blanchiment d'argent. Nous avons beaucoup de difficulté, il faut bien le reconnaître, à évaluer les résultats définitifs. Comme nous l'indiquons dans notre rapport, nous ne pouvons en fait que mesurer les résultats immédiats et en déduire qu'il y a un effet dissuasif. M. Culley peut vous en dire davantage au sujet des données et de la difficulté à déterminer dans quelle mesure les activités sont efficaces.

Eric Culley, évaluateur, Capra International Inc. : Oui, les statistiques nous ont causé bien des difficultés. Il fallait notamment réussir à établir le lien entre les accusations portées et les condamnations obtenues. D'abord, les données de la GRC n'étaient pas jumelées à celles du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC). Dans bien des cas, il faut compter des années pour passer de l'enquête initiale jusqu'au procès. Les données du SPPC que nous avons consultées portaient généralement sur des accusations et des enquêtes qui remontaient à trois ou quatre ans. Il n'existe pas de base de données commune permettant d'établir ces liens. C'est d'ailleurs le sujet de l'une de nos recommandations.

Autre élément important, il nous était impossible, à partir des données de la GRC, de relier l'impact des activités de blanchiment d'argent et les infractions sous-jacentes. En consultant les données sur les arrestations et les résultats des enquêtes, on n'arrivait pas à déterminer l'effet de ces incidents sur la capacité d'intercepter le criminel, pas pour le blanchiment d'argent mais pour les crimes eux-mêmes, qu'ils soient reliés à la drogue, à l'évasion fiscale ou aux activités terroristes. Il n'y a pas de recoupement entre les données. On se retrouve dans une situation où il faut en quelque sorte deviner, ce que nous n'avons pas fait, car il nous était impossible de suivre cette piste.

Pour revenir à la volonté d'en avoir davantage pour son argent, tout dépend de ce qu'on essaie de faire. Veut-on créer un environnement hostile pour protéger notre système bancaire? Devons-nous capturer les terroristes? Nous nous servons des activités de blanchiment d'argent pour essayer de suivre la piste de ces gens-là. Ce n'est pas tellement le blanchiment d'argent qui nous intéresse; nous cherchons surtout à arrêter les criminels pour des infractions plus graves et à créer un environnement hostile au blanchiment d'argent afin de maintenir l'intégrité de notre système financier.

Pour nous permettre d'en avoir plus pour notre argent, il faut arriver à déterminer ce que l'on essaie de faire au juste.

Senator Ringuette: Dr. Kellett, I can understand that we need a system to act as, at least, a deterrent. Is this the system that seems to be doing the job? That is our mandate in reviewing the legislation and the regime. You indicated 74 per cent of the funds needed are with FINTRAC, and you hinted that maybe more attention and more funding should be given to a particular unit within the RCMP to look into money laundering, that that could provide more bang for the buck. Am I reading your comments correctly?

Mr. Kellett: Yes, you are. In fact, I would not say it that directly, but, in the report, we noted that FINTRAC is the only partner that is fully funded directly from the funds going through PCMLTFA. All of the others are providing, because it is part of their mandate, totally or in part, their own resources to make up the difference.

The RCMP is in a particularly difficult situation there because they have an Integrated Proceeds of Crime, IPOC, which looks more broadly. When they are doing an investigation, if valid disclosures come from FINTRAC, that say "this is something that needs to be investigated for money laundering," if they are already involved in an investigation to do with those particular individuals or organizations, this is that great information that helps them build into the investigation. It frequently, as you can see from the data we reported, leads to some kind of prosecution or freezing of funds or recovery of money.

When they receive the disclosures that are not related, they do not have the resources to launch something outside what they are already looking at. That is because they are not fully funded under money laundering or in the other organization under the terrorist financing activity. It is not that FINTRAC needs to be cut.

Senator Ringuette: The Department of Justice and FINTRAC are suggesting that the \$10,000 standard to report be lowered to \$1, therefore increasing exponentially the amount of data. Mind you, the \$10,000 standard was put in place 10 years ago at the 10-year-ago value for \$10,000. I would like to have your comments about that request to reduce to \$1 all the transactions needed to be reported.

Mr. Kellett: The only way we can answer that from the evaluation perspective is based on the data we gathered for the evaluation. We were not specifically mandated to look at any of the particular changes that might be made to the act itself. We looked at those that were causing inefficiencies as opposed to those that were efficient. The threshold dollar figure was not one of the things causing an inefficiency. One of the inefficiencies, in fact, was the number of valid disclosures being made by FINTRAC for investigation that could not be followed up because of a lack of resources and, I might also add, the skilled staff to pursue that information.

Le sénateur Ringuette : Monsieur Kellett, vous comprenez bien qu'il nous faut un système pouvant tout au moins servir d'élément dissuasif. Est-ce que le système en place produit ce résultat? On nous a confié l'examen de la loi et du régime. Vous avez indiqué que 74 p. 100 des fonds nécessaires sont affectés au CANAFE en laissant entendre que l'on devrait peut-être accorder davantage d'attention et de fonds à une unité de la GRC qui s'occupe du blanchiment d'argent, et que nos investissements seraient ainsi plus rentables. Ai-je bien compris ce que vous vouliez nous dire?

M. Kellett : Oui, vous avez raison. En fait, je ne l'affirmerais pas de façon aussi catégorique, mais nous notons dans le rapport que le CANAFE est le seul partenaire bénéficiant d'un financement direct complet en vertu de la loi. Tous les autres partenaires apportent leur contribution à même leurs propres ressources, parce que cela s'inscrit dans leur mandat, totalement ou en partie.

La GRC est dans une situation particulièrement difficile en raison de son Unité mixte des produits de la criminalité (UMPC) qui a un mandat plus large. Une fois que cette unité a amorcé son enquête, si des informations valides en provenance du CANAFE lui indiquent qu'il convient d'enquêter pour blanchiment d'argent dans un dossier impliquant les mêmes individus ou organisations, ces informations supplémentaires lui sont d'un grand secours. Comme vous pouvez le voir dans notre rapport, cela mène fréquemment à des condamnations, à un gel des fonds ou à la récupération d'argent.

Mais lorsque cette unité reçoit des informations concernant un cas sur lequel elle n'enquête pas déjà, elle ne dispose pas des ressources nécessaires pour amorcer un nouveau processus d'enquête. C'est parce que cette unité n'est pas pleinement financée pour enquêter sur le blanchiment d'argent pas plus que l'autre ne l'est pour le financement du terrorisme. Je ne veux pas dire qu'il faut réduire les budgets du CANAFE...

Le sénateur Ringuette : Le ministère de la Justice et le CANAFE suggèrent tous deux que l'on rabaisse à 1 \$ le seuil de signalement actuel de 10 000 \$, ce qui ferait grimper exponentiellement la quantité de données. Il ne faut pas oublier que ce seuil a été mis en place il y a 10 ans et qu'un montant de 10 000 \$ n'a plus la même valeur aujourd'hui. J'aimerais savoir ce que vous pensez de l'idée de ramener ce seuil à 1 \$, ce qui obligerait à signaler toutes les transactions.

M. Kellett : Nous pouvons seulement répondre en fonction des données que nous recueillons aux fins de l'évaluation. Notre mandat ne visait pas l'examen des différents changements pouvant être apportés à la loi elle-même. Nous nous sommes penchés sur les pratiques non efficaces en les comparant à celles qui donnaient de bons résultats. Le seuil de 10 000 \$ ne figurait pas parmi les éléments causant un manque d'efficacité. Parmi ceux-ci, on peut noter le nombre de signalements valides du CANAFE qui ne peuvent aboutir à une enquête en raison d'un manque de ressources et, j'ajouterais même, de personnel qualifié pour faire le nécessaire.

With regard to the information, by the way, one progress is that the information from FINTRAC has become more fulsome since 2008, and we mention that as one of the improvements in efficiency. When they got the information, they could do more with it and follow the thread to, if you would, find the bad guys, follow the money and do something about it.

To say that you need more information coming up the pipe from the banks and so on, I think the entities that report would have to comment whether this would cause them more grief than currently. Their activities, of course, are not funded. They are doing this from their own operations. Whether that would cause them more grief or not with their customers is one issue. The other is whether more information and more tracking would provide more bang down the line with prosecutions.

As I said, one of the inefficiencies was not a lack in the number of proactive disclosures, so lowering the threshold gives more information and more analysis. That may be helpful. You would have to find out from FINTRAC how much that would contribute to their sharpening or making more fulsome their information because they do link individual cases. We did not speak to that, only that the threshold being too high was not an inefficiency at the moment we did this study.

[Translation]

Senator Maltais: My name is Ghislain Maltais, and I am a senator from Quebec. Money laundering is a huge concern for Canadians. It is also a concern for financial institutions, especially the government.

Many people are involved in the fight against money laundering, a phenomenon that is affecting not only Canada, but the whole world.

The committee has heard from many witnesses on this topic. I would like to focus on a specific part of your brief, the life insurance industry.

Insurance companies are inherently very restrictive. Before going into politics, I owned an insurance firm for 20 years, and I remember very well that insurance companies — be they Canadian, American or English — were very restrictive in terms of client quality.

How can Canadian insurance companies be infiltrated nowadays through money laundering?

That seems to me a bit paradoxical because, aside from monthly payments, insurance companies do not accept huge amounts of money for an annuity. They may accept a few thousand dollars a month for an annuity, but in the area of life insurance policy, there is still an important clause, the one on insurable interest.

Parmi les gains d'efficience que nous avons relevés, il faut souligner que l'information fournie par le CANAFE est plus complète depuis 2008. Dans ce contexte, il est devenu plus facile d'effectuer le suivi, de retracer les contrevenants, de suivre l'argent à la trace et de prendre les mesures qui s'imposent.

C'est bien beau de dire que l'on a besoin d'information plus détaillée en provenance des banques notamment, mais je crois qu'il convient de demander aux entités déclarantes si cela ne risque pas de leur compliquer la tâche encore davantage. Il va de soi que leurs activités à ce titre ne sont pas financées. Elles le font dans le cadre de leurs opérations courantes. Il reste à déterminer si cela peut nuire à leurs bonnes relations avec leurs clients. Il faut également voir si l'intensification des activités d'information et de suivi se traduira par de meilleurs résultats en termes de mises en accusation.

Comme je le disais, le manque de divulgation proactive ne figurait pas parmi les sources d'inefficience relevées. L'abaissement du seuil pourrait donc être utile en procurant davantage d'information, ce qui permettrait une analyse plus approfondie. Il faudrait que vous demandiez aux gens du CANAFE dans quelle mesure cela contribuerait à une information plus complète et plus ciblée grâce aux liens qu'on établit entre les différents dossiers. Nous ne nous sommes pas intéressés précisément à cette question, si ce n'est que pour conclure que le niveau du seuil établi n'était pas problématique au moment de notre étude.

[Français]

Le sénateur Maltais : Mon nom est Ghislain Maltais et je suis un sénateur du Québec. Le blanchiment d'argent préoccupe énormément les Canadiens et les Canadiennes. Il préoccupe également les institutions financières, en particulier le gouvernement.

Beaucoup de gens travaillent à la lutte contre le blanchiment d'argent, phénomène qui ne touche pas seulement le Canada mais le monde entier.

Le comité a entendu beaucoup de témoins à ce sujet. J'aimerais m'attarder particulièrement sur un point de votre mémoire : le domaine de l'assurance-vie.

Les sociétés d'assurance sont très restrictives de par leur nature. Avant d'entrer en politique, j'ai été propriétaire d'un cabinet d'assurance pendant 20 ans et je me souviens fort bien que les compagnies d'assurance, qu'elles soient canadiennes, américaines ou anglaises, étaient très restrictives au niveau de la qualité du client.

Comment peut-on aujourd'hui en arriver à infiltrer des compagnies d'assurance canadiennes par le biais du blanchiment d'argent?

Cela m'apparaît quelque peu paradoxal parce qu'à part acheter une rente mensuelle, les compagnies d'assurance n'acceptent pas d'énormes montants d'argent sur une rente. Ils vont peut-être accepter quelques milliers de dollars par mois pour une rente, mais dans le domaine d'une police d'assurance-vie, il demeure quand même une clause importante, c'est l'intérêt assurable.

I do not see insurable interest in terrorism. I do not know if anyone could provide me with information about that, as I find it to be unrealistic.

How has money laundering been used to infiltrate insurance companies?

Mr. G. Rochow: Unfortunately, I do not know to what extent that topic has been covered, but I would like to invite my colleague, Mr. Kellett, to tell us about experiences concerning life insurance and its involvement in the laundering you mentioned. I do not know whether Mr. Kellett has understood the question. If not, I can repeat it.

[English]

Mr. Kellett: Mr. Rick Reynolds was our anti-money laundering and anti-terrorist financing expert in the evaluation. As a methodologist, I would say that first we were looking at the larger issues, not drilling down. We received, as part of the program profile that we described in our report, the entities that are currently covered by the PCMLTFA. We just simply list them. We do not say why they are there, because that was not our mandate. There were some issues around should coverage — had been moved since 2008 to try to expand coverage in other areas, and there was some disagreement among the horizontal partners about whether or not that should be done.

In our conclusions, we did not ask about specific entities that would be covered or not covered, or how money laundering actually occurs within, for example, life insurance companies. We might look at casinos and see how it occurs there. It may be more obvious. Other organizations were also mentioned.

This was not an area that we delved into. You would need to address that to the experts from finance, or particularly FINTRAC, who have researched all of that data. Mr. Reynolds may have a comment. As I say, it was outside our methodological purview.

Rick Reynolds, Evaluator, Capra International Inc.: With respect to that, as Dr. Kellett said, that was not part of our mandate to look at. However, within the FATF recommendations, insurance companies are identified as one of the risk areas that need to be covered. From my past life in dealing with anti-money laundering and terrorist financing matters, I know that it is one of the mechanisms that can be used, the insurance companies, not so much annuities but, for example, large policies, and especially large down payments on policies.

En terrorisme, je ne vois pas l'intérêt assurable. Je ne sais pas si quelqu'un peut me donner de l'information à ce sujet parce que cela me semble invraisemblable.

De quelle façon avez-vous vécu une infiltration de blanchiment d'argent auprès de compagnies d'assurance?

M. G. Rochow : Malheureusement, je ne sais pas dans quelle mesure on a touché ce sujet, mais j'aimerais inviter mon collègue, M. Kellett, à nous parler d'expériences concernant l'assurance-vie et sa place dans le blanchiment que vous avez mentionné. Je ne sais pas si M. Kellett a pu comprendre la question. Sinon, je peux la répéter.

[Traduction]

M. Kellett : Aux fins de notre évaluation, M. Rick Reynolds a agi comme expert en blanchiment d'argent et financement des activités terroristes. Du point de vue méthodologique, je vous dirais que nous nous sommes penchés sur les questions d'ensemble, sans entrer dans les détails. Dans le cadre du profil de programme décrit dans notre rapport, nous devons déterminer les entités actuellement visées par la LRPCFAT. Nous en avons tout simplement dressé la liste. Nous n'indiquons pas les raisons pour lesquelles les entités se retrouvent sur cette liste, parce que cela ne faisait pas partie de notre mandat. Il y avait certaines questions au sujet de la portée de la loi, que certains proposaient d'étendre dans d'autres secteurs depuis 2008, et les différents partenaires horizontaux ne s'entendaient pas nécessairement quant à la pertinence d'un tel changement.

Dans nos conclusions, nous ne sommes pas interrogés sur les différentes entités qui devraient être visées ou non, ni demandé s'il pourrait y avoir du blanchiment d'argent, par exemple, dans le secteur de l'assurance-vie. Nous avons examiné le cas des casinos pour voir comment on pouvait les utiliser à cette fin. C'est peut-être un cas plus évident. D'autres organisations ont aussi été mentionnées.

Ce n'est pas un sujet que nous avons approfondi. Il serait préférable que vous posiez la question à des experts financiers, plus particulièrement ceux du CANAFE, qui ont étudié toutes ces données. M. Reynolds voudra peut-être ajouter quelque chose. Comme je le disais, ce n'était pas un sujet visé dans le cadre du mode de fonctionnement que nous avons choisi.

Rick Reynolds, évaluateur, Capra International Inc. : Comme M. Kellett vient de vous le dire, cela ne faisait pas partie de notre mandat d'étude. Les recommandations du GAFI désignent toutefois les compagnies d'assurance parmi les secteurs de risque à examiner. À la lumière de mon travail antérieur dans les dossiers de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes, je sais que les compagnies d'assurance font partie des mécanismes pouvant être utilisés, pas tellement au moyen des rentes, mais, par exemple, via les polices de grande valeur et, plus particulièrement, les acomptes substantiels versés sur ces polices.

Bear in mind that a similar situation exists for casinos. For example, doing minimal gambling, cashing out your chips, and then receiving a cheque back from the casino. What you are getting back is something that appears to be legitimate or could be presented as legitimate.

The same thing exists with the insurance companies. If I purchase a large policy and then cancel the policy, the money would be returned by cheque, with the insurance company's name on it, which would then lend an air of legitimacy to it. It is a number of mechanisms, not a single mechanism, that money laundering attempts to apply to disguise the source of the fund, but that would be one of them. As Dr. Kellett said, it would have to go back to FINTRAC, the RCMP or the other agencies to get the actual cases that they are seeing lately.

[Translation]

Senator Maltais: Mr. Reynolds, do you know that, in capitalist countries, there is an international association of insurance companies? One of that association's services is specifically focused on money laundering, an international phenomenon.

[English]

Mr. Reynolds: I am aware that there are associations with the insurance companies. I do not know whether, within that association, there are specific individuals — I believe there are — who, similar to within the Canadian Bankers Association, specialize in money laundering issues.

[Translation]

Senator Maltais: Has Capra International Inc. received any information on cases of money laundering in insurance companies?

Mr. Reynolds: No.

[English]

Senator Day: Gentlemen, thank you very much for being here and giving us the overview.

Mr. G. Rochow, I made a note when you gave your presentation, and Mr. Kellett has referred to the same issue with respect to funded and non-funded partners. I think it would be helpful to clarify the record as to why that has come up a couple of times. I made the note that the RCMP was funded, and then I heard that they are not funded.

Mr. G. Rochow: No, they are not funded.

Senator Day: I will put them down under “not funded.”

Surely any of these organizations are funded by the public purse and by appropriations, and so whether you specifically have a line item that says “for the work under proceeds of crime, money laundering and terrorist financing” or whether it is just under the general operating revenue, does that make a big difference?

Il faut penser que la situation est assez semblable à celle qui prévaut pour les casinos. Dans ces endroits, vous pouvez jouer très peu, puis encaisser vos jetons sous la forme d'un chèque signé par le casino. Vous en ressortez donc avec un montant qui apparaît légitime ou pourrait être présenté comme tel.

Il en va de même pour les compagnies d'assurance. Si j'achète une police de grande valeur pour ensuite l'annuler, l'argent me sera retourné au moyen d'un chèque portant le nom de la compagnie d'assurance qui lui donnera une apparence de légitimité. Cela fait partie des mécanismes, ce n'est pas le seul, utilisés pour blanchir de l'argent afin de masquer la source des fonds. Comme vous l'indiquait M. Kellett, il faudrait vous adresser au CANAFE, à la GRC ou aux autres agences pour connaître la teneur des dossiers récents.

[Français]

Le sénateur Maltais : Monsieur Reynolds, êtes-vous au courant que, dans les pays capitalistes, il y a une association internationale de compagnies d'assurance, dont un des services s'attarde spécifiquement au blanchiment d'argent, un phénomène international?

[Traduction]

M. Reynolds : Je sais qu'il y a une association regroupant les compagnies d'assurance. Je ne sais toutefois pas — mais je crois que oui — s'il y a au sein de cette association des gens qui, comme c'est le cas pour l'Association des banquiers canadiens, se spécialisent dans les questions de blanchiment d'argent.

[Français]

Le sénateur Maltais : Capra International Inc. a-t-elle déjà reçu des informations de cas de blanchiment d'argent dans les compagnies d'assurance?

M. Reynolds : Non.

[Traduction]

Le sénateur Day : Messieurs, un grand merci d'avoir bien voulu participer à notre séance pour nous donner un aperçu de la situation.

Monsieur G. Rochow, d'après mes notes, vous et M. Kellett avez fait allusion à la notion de partenaires financés et non financés. Je pense qu'il serait utile de clarifier les raisons pour lesquelles on y est revenu deux ou trois fois. J'ai ainsi noté que la GRC était financée, puis j'ai entendu qu'elle ne l'était pas.

M. G. Rochow : Non, elle n'est pas financée.

Le sénateur Day : Je la range donc dans la catégorie des « non financées ».

Bien sûr, ces organisations sont toutes financées par les contribuables et par les crédits parlementaires. Deux éléments budgétaires intitulés « lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes » et simplement « recettes générales de fonctionnement » sont-ils très différents?

Mr. G. Rochow: I think I can clarify this. There is actually some funding to the RCMP for 43 positions, but the non-funded partners, just to reiterate this once more, are Public Safety Canada, Office of the Superintendent of Financial Institutions and the Department of Foreign Affairs.

The question then boils down to this: Within the extent of funding available, can they in fact do what is expected of them? This is where questions of risk are uppermost, to go after the highest risk. We cannot answer — at least I am not aware of it, unless one of my associates is — to what extent the 43 positions that have been mentioned are adequate to do what is expected of them. I do not know whether Dr. Kellett or anyone else has more detail on that.

Senator Day: Dr. Kellett, where do the funds come from? Are these all public appropriations funds, or where are the funds coming from that you are making this distinction?

Mr. Kellett: You cited the case of the RCMP and their 43 full-time equivalents in the proceeds of crime unit that are intended to be dedicated to money laundering. Most of those are throughout the country and the regions. In the evaluation, of course we interviewed, did surveys and had focus groups involving the RCMP as well as the other partners, mostly the funded partners. Being a funded partner means they get a specific block of money under the implementation of the PCMLTFA. It is a lump sum of money, an allocation within the budgetary system that goes to the Department of Finance. They, in turn, have allocated, based on their initial submission, to each of the funded partners.

As we mentioned, except for FINTRAC, where 100 per cent of their operation is funded from that money, the other departments, in order to achieve what they can under their mandate, have had to put in more in order to get to where they are now. That may not be where they would like to be, and the RCMP is one example of that. We observed it as an inefficiency in the system where they were receiving disclosures from FINTRAC which they could not do anything with. For the last three years, they were not able to carry on any investigations for those new disclosures because they did not have the resources. That is an inefficiency. FINTRAC is popping it out, but the investigative arm cannot do anything because their allocation under the act is not enough. They are totally publicly funded, and the rest is in what they call their A-base, the allocation for the other parts of their operation.

Senator Day: Thank you. I think that clarifies your concerns. I see what you are looking for.

My second question relates to your presentation again, Mr. Rochow, where you talked about the efficiency and the effectiveness, your evaluation of the regime and of the legislation. I made a note here of the hostile environment that has been created and you would not want to be trying to get around that hostile environment.

M. G. Rochow : Je pense que je peux expliquer. Effectivement, 43 postes à la GRC sont financés, mais les partenaires non financés, je le répète encore, sont : Sécurité publique Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières et le ministère des Affaires étrangères.

La question se résume donc à ce qui suit : dans les limites du financement disponible, peuvent-ils, de fait, s'acquitter du travail qu'on attend d'eux? C'est là que les questions de risque viennent au premier plan, pour s'attaquer au risque le plus grand. Nous ne pouvons pas dire — à moins que l'un de mes associés ne le sache — dans quelle mesure les 43 postes mentionnés permettent de faire le travail qu'on attend d'eux. J'ignore si M. Kellett ou quelqu'un d'autre est mieux informé.

Le sénateur Day : Monsieur Kellett, d'où les fonds proviennent-ils? Proviennent-ils, dans tous les cas, de crédits publics. Sinon d'où proviennent-ils pour que vous fassiez cette distinction?

M. Kellett : Vous avez mentionné les 43 équivalents temps plein à la GRC, dans l'unité luttant contre les produits de la criminalité et destinés à combattre le blanchiment d'argent. La plupart sont dispersés à la grandeur du pays et dans les régions. Pendant l'évaluation, nous avons bien sûr effectué des entrevues, des sondages, utilisé des groupes de discussion recrutés à la GRC et chez les autres partenaires, surtout les partenaires financés. Un partenaire financé obtient un montant bien précis d'argent pour l'application de la Loi sur le recyclage, et cetera, un montant forfaitaire, une allocation prévue par le système budgétaire, qui va au ministère des Finances. À son tour, il la répartit entre chacun des partenaires financés, en fonction de sa demande initiale.

Comme nous l'avons mentionné, sauf pour le CANAFE, dont la totalité des frais de fonctionnement est financée de la sorte, et autres, pour s'acquitter de leur mandat, ont dû déboursier davantage pour obtenir les résultats qui les ont conduits là où ils se trouvent actuellement. Ce n'est peut-être pas là où ils aimeraient être, et la GRC est un exemple. Nous avons noté que l'impossibilité de donner suite aux communications de renseignements du CANAFE était une manifestation d'inefficacité. Ces trois dernières années, elle n'a pas été en mesure de mener d'enquêtes sur les nouvelles communications, faute de ressources. C'est une manifestation d'inefficacité. Le CANAFE communique des renseignements, mais l'enquête est paralysée, faute de fonds suffisants en vertu de la loi. Leur financement est totalement public, et le reste relève du budget des services votés, l'allocation destinée à leurs autres opérations.

Le sénateur Day : Merci. Je pense que cela éclaire vos inquiétudes. Je vois ce que vous cherchez.

Ma deuxième question concerne, encore une fois, monsieur Rochow, votre exposé, pendant lequel vous avez parlé d'efficacité, de votre évaluation du régime et de la loi. D'après mes notes, un environnement hostile s'est installé, et vous ne voudriez rien y changer.

Then I read our briefing note that suggests that the RCMP in 2011 estimated that between \$5 billion and \$15 billion annually is laundered in Canada. Is that a hostile enough environment, or are we prepared to accept \$15 billion being laundered each year as being the norm? It might be \$50 billion if we did not have the regime.

Mr. G. Rochow: Again, I think I will personally have to defer to some of my associates who may have the actual numbers. My understanding is if this hostile environment that has been created had not been created, there would be a lot more, but I cannot tell you to what extent.

The other question is how much more could actually have been prevented if more resources had been pumped into it.

In part, as I indicated, we are approaching the evaluation from the perspective of progress. In having gone over the numbers over the years, it became apparent that indeed there has been progress. Has there been enough progress? Well, that is a judgment call. How much more we can do before diminishing returns set in is also a judgment call.

I would again like to invite either Dr. Kellett or Mr. Culley or others to answer and who could shed greater light on this question, which is important.

Mr. Kellett: In our background research for the study, we were asked to look at some of the FATF's mutual evaluation reports, the MERs, done on Canada and other countries and meticulously go through to find out where our deficiencies and strengths were.

One of the issues that have been with FATF, and Mr. Reynolds can comment on this as well, is the estimates of the actual depth of the crime: How much money is being laundered? How much money do terrorists obtain to finance their operations? This is really, as the RCMP mentioned, somewhere between \$5 billion and \$15 billion. That is quite a range in terms of percentages.

I think the answer is simply that no one really knows. When people have gotten away with it, no one really knows. You can only estimate based on the actual legitimate transactions and then the size of the economy and estimate there is a lot not being accounted for. That is the issue there.

In fact, as Mr. Rochow mentioned, we are not mandated to say. We are only to look at whether there has been progress in terms of some of the indicators in the shorter term of success; for example, the dollar value and the number of seizures made by the CBSA and whether that has improved. It had improved considerably for a few years and then around 2009-10 looked to be plateauing. Much can be said for the number of investigations and the amount of money frozen by the RCMP that they consider to be that which was resulting from money laundering.

We did see signs of increased seizures and freezing of funds and so on, and this is displayed in some of the graphs in the report. How much of a dent does that make? We really cannot say, but if

Ensuite, dans votre note d'information, je lis que, d'après les estimations de la GRC, en 2011, le blanchiment se chiffrerait entre 5 et 15 milliards de dollars, chaque année. L'environnement est-il assez hostile ou bien sommes-nous prêts à accepter que le blanchiment de 15 milliards constitue la norme? Sans le régime, ce pourrait être 50 milliards.

M. G. Rochow : Encore une fois, l'une des personnes qui m'accompagne possède peut-être les chiffres précis. D'après moi, sans cet environnement hostile, le phénomène serait beaucoup plus grave, mais je ne saurais dire dans quelle mesure.

On peut aussi se demander ce que l'on aurait pu empêcher, si on y avait consacré davantage de ressources.

Comme je l'ai mentionné, une partie de notre évaluation se fonde sur les progrès observés. Sur plusieurs années, les progrès sont manifestes. Ont-ils été suffisants? Eh bien, c'est une question d'appréciation. Combien d'autres sont possibles avant une baisse? C'est encore une question d'appréciation.

J'inviterais encore une fois MM. Kellett ou Culley ou d'autres à répondre et à mieux nous éclairer, ce qui est important.

M. Kellett : Dans nos recherches qui ont précédé l'étude, on nous a demandé d'examiner certains rapports d'évaluation mutuelle du GAFI, rédigés au Canada et à l'étranger, de les passer au peigne fin pour découvrir nos forces et nos faiblesses.

L'un des problèmes avec le GAFI, et M. Reynolds pourra nous en dire quelque chose, concerne l'estimation de l'ampleur de la criminalité : le blanchiment concerne combien d'argent? Combien d'argent les terroristes obtiennent-ils pour financer leurs opérations? Comme la GRC l'a mentionné, il s'agit vraiment de 5 à 15 milliards de dollars. Cela représente un intervalle considérable en pourcentages.

Je pense que la réponse est simplement que personne ne sait vraiment. Personne ne sait vraiment si quelqu'un a réussi à faire blanchir de l'argent. On ne parvient qu'à des estimations fondées sur le volume des opérations légitimes, puis de la taille de l'économie, pour estimer les montants qui manquent à l'appel. C'est là tout le problème.

En fait, comme M. Rochow l'a mentionné, nous n'avons pas la mission de le dire. Nous devons seulement examiner si certains indicateurs de succès à court terme révèlent une amélioration; par exemple la valeur et le nombre de saisies effectuées par l'Agence des services frontaliers du Canada et leur augmentation. Pendant quelques années, ces chiffres ont augmenté considérablement, puis, autour de 2009-2010, ils ont semblé plafonner. Le nombre d'enquêtes menées par la GRC et les montants d'argent bloqués par elle, que l'organisation considère comme résultant du blanchiment sont très révélateurs.

Nous avons effectivement observé une augmentation des montants saisis et bloqués, et ainsi de suite, ce que montrent certains graphiques du rapport. Quelle différence cela fait-il?

you have made any dent, I presume that means there is an environment that is not welcoming or friendly to money launderers, that Canada is playing its part internationally and making it publicly known that they are trying to do something about e-transfers, cash cards, ATMs and so on.

Maybe Mr. Reynolds or Mr. Culley will have something further to add.

Mr. Reynolds: I will not comment much on it. I think Dr. Kellett has covered it well.

Basically, crime will continue because it pays so well. What will happen is the criminal organizations will spend great effort in laundering their money so they are able to utilize it, bring it back to themselves and benefit from their crimes.

The fact that the regime has been implemented, especially to the level of the FATF recommendations, has placed Canada in a position that it is a good international partner. It is part of the system that is making it more difficult for criminals to launder their money and move it around the world.

If Canada was not involved in the regime, there would be huge amounts of money residing in Canada that were criminal in origin and would be affecting both the financial and the internal structures of the country.

Senator Day: You are not prepared to make any comment as to whether \$5 billion or \$15 billion is a good estimate?

Mr. Reynolds: We have seen for years and years the desire to put a dollar figure on money laundering, and it is almost impossible to do. You know what you know, and you do not know what you do not know. By that I mean you just do not know how many criminal organizations are out there.

Senator Day: Do we know how much we are spending, roughly or totally, from the funded and unfunded government operations to chase after this money laundering that we are not aware of the amount of?

Mr. Reynolds: I am not quite sure I understand the question.

Senator Day: What is the total amount we are spending now?

Mr. Reynolds: That would cross all sorts of lines. Just dealing with organized crime in and of itself, I believe I saw a figure some time back that there were 600 organized crime groups that had been identified by the RCMP in Canada.

Senator Day: I am talking about this regime. What is the cost to the public purse of this regime, the way it currently exists, to chase after this money laundering and terrorist financing?

Mr. Reynolds: I will turn to my colleague Mr. Culley.

Nous ne pouvons pas vraiment le dire, mais si cela a eu un effet, je suppose que cela signifie que l'environnement n'est ni propice ni amical pour les blanchisseurs d'argent, que le Canada joue son rôle international et qu'il révèle publiquement qu'il essaie de faire quelque chose au sujet des virements électroniques, des cartes de paiement, des guichets automatiques bancaires, et ainsi de suite.

Peut-être que M. Reynolds ou M. Culley pourraient ajouter quelque chose.

M. Reynolds : Je n'ajouterais pas grand-chose. Je pense que M. Kellett a bien répondu.

Essentiellement, le crime continuera d'exister, parce qu'il est très rentable. Les organisations criminelles vont consacrer davantage d'effort au blanchiment de leur argent pour pouvoir l'utiliser, le récupérer pour elles-mêmes et profiter de leurs crimes.

La mise en place du régime, particulièrement au niveau recommandé par le GAFI a placé le Canada au rang de bon partenaire international. C'est un volet du système qui complique le blanchiment d'argent du criminel et l'empêche de le faire circuler dans le monde entier.

Si le Canada ne participait pas au régime, beaucoup d'argent d'origine criminelle aboutirait ici, où il nuirait aux structures financières et internes du pays.

Le sénateur Day : Vous n'êtes pas prêts à faire des observations concernant la justesse de l'estimation de 5 ou de 15 milliards?

M. Reynolds : Nous avons vu que, pendant des années, on a voulu chiffrer le blanchiment d'argent. C'est presque impossible à faire. On sait combien on sait, mais on ignore combien on ignore. Je veux dire qu'on ignore combien d'organisations criminelles sont en activité.

Le sénateur Day : Savons-nous combien nous consacrons, en gros ou au total, par les opérations gouvernementales financées et non financées, à la lutte contre l'inchiffrable blanchiment?

M. Reynolds : Je ne suis pas sûr tout à fait de comprendre la question.

Le sénateur Day : En tout, combien dépensons-nous, maintenant?

M. Reynolds : Cela dépend de ce que l'on entend par là. Uniquement pour le crime organisé, je pense avoir vu, il y a quelque temps, que la GRC avait identifié quelque 600 groupes criminels organisés au Canada.

Le sénateur Day : Je parle du régime. Combien coûte le régime au Trésor public, dans sa forme actuelle, pour combattre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes?

M. Reynolds : Pour répondre j'aurai besoin de l'aide de mon collègue Culley.

Mr. Culley: We made an estimate of that, and it is in the report. For 2009-10, it was just under \$86 million per year. That does not include, of course, what the reporting entities are spending on their part. It is just the members of the regime, per se.

Senator Day: You were including the non-funded entities in that as well?

Mr. Culley: Yes.

Senator L. Smith: This is a fascinating discussion. It seems like it is a moving target. I do not obviously have the knowledge that you folks have. In listening to Mr. Rochow's remarks, the regime should continue; the Department of Finance should create a working group to develop future issues and regime-related legislation to remove barriers to education, optimize how partners work together, compliance with the act, inconsistencies of information, updates to accountability.

My question goes back to Senator Day's in that with everything you do, you want to have some form of a measurement system and you want to ensure you have some form of a cost return or some understanding of what it is giving back.

Could you talk a little bit about this creation of a working group? Is there a strategic plan? The 600 criminal elements identified by the RCMP are obviously pretty smart, and they probably have some good consultants that they hire to try to create plans for them. What about the concept? How much strategic planning actually goes on? If you look at the details of the players, there is a huge group of players in this portrait. The coordination of the players — and you have talked about that — is working and progressing, but, again, it is a moving target. Is there an opportunity to create a group? The drug trade is approximately \$450 billion a year. Someone said that, and it blew me away. I hope it is accurate. We know that Mexico, as an example, is a major player. There are a lot of drugs in the U.S. Obviously, it is the big player, but we are becoming, probably, a larger player. Is there a way that we can, strategically, set up more of a form of identification of what crimes we should be following? Should we be putting more of that back into the RCMP's hands? FINTRAC monitors transactions, but who should be the ones in charge of implementing the strategy to ensure that the deterrent can be closer to being measured so that we can see some results?

You talked a lot about deterrence, which I understand, conceptually, but, at the same time, these people are awfully smart. Are we using our minds and abilities as best we can?

Mr. G. Rochow: I think you have a wonderful question. It is intriguing. The mandate that we were given goes somewhat beyond that. For that reason, the closest that we could come to deal with it was our second recommendation where we said that we are aware of some of these complexities looking into the future. However, we are the only outside observers. We are not

M. Culley : Notre estimation se trouve dans le rapport. Pour 2009-2010, c'était tout juste sous 86 millions de dollars par année. Cela ne comprend pas, bien sûr, ce que les organismes qui font rapport dépensent de leur côté. C'est uniquement les participants du régime, au sens strict.

Le sénateur Day : Incluez-vous les partenaires non financés?

M. Culley : Oui.

Le sénateur L. Smith : Voilà une discussion fascinante. On dirait une cible mobile. Je n'ai manifestement pas vos connaissances. Les remarques de M. Rochow m'amènent à conclure à la nécessité de maintenir le régime; le ministère des Finances devrait créer un groupe de travail pour prévoir les problèmes éventuels et élaborer un projet de loi concernant le régime, qui viserait à supprimer les obstacles à l'éducation, à optimiser la collaboration entre les partenaires, à assurer le respect de la loi, à faire disparaître les contradictions dans l'information, à actualiser la responsabilisation.

Ma question revient à celle du sénateur Day : dans tout ce que vous faites, vous voulez vous doter d'une sorte de système de mesure et vous assurer que vos dépenses rapportent quelque chose ou avoir une idée de ce que vous obtenez en retour.

Pourriez-vous parler un peu de la création d'un groupe de travail? Est-ce que cela correspond à une stratégie? Les 600 éléments criminels identifiés par la GRC sont, de toute évidence, de petits malins, probablement entourés de bons stratèges qu'ils ont embauchés. Qu'en est-il du concept? Combien de planification stratégique fait-on? Le nombre de joueurs en campagne est élevé. Leur coordination — vous en avez parlé — fonctionne et augmente, mais, encore une fois, la cible est mobile. Y a-t-il une occasion de créer un groupe? Le trafic de la drogue représente environ 450 milliards par année. Quand j'ai entendu ce chiffre, j'en suis resté soufflé. J'espère qu'il est juste. Nous savons que le Mexique, par exemple, est un joueur important. Il y a beaucoup de drogue aux États-Unis. C'est, bien sûr, le principal joueur, mais nous, nous gagnons probablement en importance. Y a-t-il pour nous une façon stratégique de créer ce qui ressemblerait davantage à une grille d'identification des crimes que nous devrions pourchasser? Est-ce davantage une tâche à confier à la GRC? Le CANAFE contrôle les opérations financières, mais qui devrait être chargé d'appliquer la stratégie pour s'assurer que le facteur dissuasif pourra être plus près d'être mesuré, pour que nous puissions constater certains résultats?

Vous avez beaucoup parlé de dissuasion, ce que je comprends, mais, en même temps, ceux à qui vous avez affaire sont malins. Est-ce que nous utilisons de façon optimale nos cerveaux et nos capacités?

M. G. Rochow : Excellente question, et intéressante. Notre mandat est beaucoup plus large que cela. C'est pourquoi c'est dans notre deuxième recommandation que nous sommes venus le plus près de nous en acquitter, en affirmant que nous savions que l'avenir réservait des problèmes complexes. Cependant, nous sommes les seuls observateurs de l'extérieur. Nous ne sommes pas

the strategists. We have highlighted problems in, for example, the communication of information between different entities that are attributable to legislated or regulatory constraints under which they must operate. We appreciate that these partners, when they dealt with us, pointed to their own obligations as to what they could and could not give and divulge. In so doing, they were doing their job.

We, as outsiders, also felt that the best people to address these issues are the ones whose problem it is. The second recommendation said, in effect, "Now that the evaluation has been done and some of the difficulties have been identified, can you sit down together and see how some of these things can be fixed?"

We suggested that what should come out of that would be, among other things, any updates to the regime's management that might be required. There are many conceptual possibilities that I could have maybe thought of but that I did not consider it my role to suggest. This committee might very well come up with this.

I have presented workshops on horizontal initiatives, and I am currently the chair of the worldwide evaluation group in IDEAS, addressing issues of international horizontal initiatives.

One of the big problems is how you can provide data that is protected. Can you come up with a solution that would make certain data eligible for sharing, and, if so, under what conditions? This is something that, in this particular case, we could not have suggested. It is not our responsibility. However, a working group can weigh the pros and cons. They said, "Given these constraints, with these changes to existing regulations, and with these changes in the system, in future we should be able to work together more effectively." That is what we were essentially trying to communicate.

Senator L. Smith: There are four words that rang in my head as I was listening to everyone speak and taking notes. Get the brightest and best people from the regime and partners. To me, there is an opportunity to talk about role, mandate, scope, and measurement to fine-tune this, respecting the fact that this is a new animal created in the last decade, if I understand correctly, through FINTRAC's creation and then the partnership with the other players. It is an evolving body, if you like. It would appear that there is a great opportunity.

Mr. G. Rochow: I should also say that an internal, Canadian, interdepartmental working group is obviously the most important and the most appropriate. However, this whole regime also works in the context of the international commitments to the Financial Action Task Force. We are part of a larger, international picture. When we are looking for experts, I am sure that if we look around the membership of that international body and the discussions that have been happening and couple that with the experts that we

stratégues. Nous avons souligné des problèmes dans, par exemple, la communication de renseignements entre les diverses entités, qui sont attribuables à des contraintes légales ou réglementaires, dont elles doivent tenir compte dans leurs opérations. Nous sommes reconnaissants à ces partenaires, dans leurs rapports avec nous, d'avoir souligné les obligations qu'elles devaient respecter sur les renseignements à donner et à divulguer. Ce faisant, elles faisaient leur travail.

Nous, en notre qualité d'observateurs de l'extérieur, nous avons également senti que les personnes les mieux en mesure de s'attaquer aux problèmes étaient celles qui les affrontaient. Dans la deuxième recommandation, il est en effet préconisé la recherche concertée d'une solution, maintenant que l'évaluation est terminée et que certaines difficultés ont été reconnues.

Nous avons laissé entendre qu'un éventuel résultat de cette concertation, devrait, entre autres choses, être une actualisation peut-être nécessaire de la gestion du régime. J'aurais pu songer à de nombreuses idées, mais j'ai pensé que ce n'était pas mon rôle de les proposer. C'est un rôle qui siérait très bien au comité.

J'ai donné des ateliers sur les initiatives horizontales et, actuellement, je préside le groupe mondial d'évaluation dans l'association IDEAS, où je m'intéresse aux enjeux des initiatives horizontales internationales.

L'une des grandes difficultés est de trouver un moyen de divulguer des données protégées. Pouvez-vous trouver une solution qui permettrait la communication de certaines données et, dans l'affirmative, dans quelles conditions? Dans le cas particulier qui nous occupe, nous ne pouvions pas proposer de solutions. Ce n'est pas de notre ressort. Toutefois, un groupe de travail peut soupeser les avantages et les inconvénients. Ils ont dit que, compte tenu des contraintes, des modifications apportées aux règlements et au système, ils pourraient, à l'avenir, collaborer de façon plus efficace. C'est le message que, au fond, nous essayons de livrer.

Le sénateur L. Smith : Pendant que je prenais des notes, quatre mots me revenaient sans cesse à l'esprit. Mobilisons les plus brillants et les meilleurs parmi les participants au régime et les partenaires. D'après moi, cela offre l'occasion de parler du rôle, du mandat et de la portée du régime ainsi que de la mesure dans laquelle on peut le peaufiner, compte tenu du fait que c'est une création de la dernière décennie, grâce, si j'ai bien compris, à la création du CANAFE, puis grâce au partenariat des autres joueurs. C'est un organisme qui continue d'évoluer, si vous voulez. Il me semble que l'occasion est belle.

M. G. Rochow : J'ajouterais également qu'un groupe de travail interne, interministériel, canadien est évidemment la solution la plus importante et la plus appropriée. Cependant, le régime fonctionne aussi dans le contexte des engagements internationaux pris à l'égard du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, le GAFI. Nous sommes une petite partie dans l'ensemble international. Dans notre recherche d'experts, je suis sûr que si nous examinons les membres de cet organisme

have in Canada, that must be a very capable body of people to address the issues of effectiveness, efficiency, and economy that must be looked at.

Obviously, the complexities are such that there is no silver bullet.

Senator L. Smith: You do recognize the need to — and you have stated that — put the brightest brains together, not only internal people but international people, to create something and move forward?

Mr. G. Rochow: The fact is that the whole international community is aware of the issues and the threats that are associated with it. It is in everyone's interests to address them. Yet, Canada and other countries have their own requirements. It is not that we can come up with a one-size-fits all approach. For that reason, the interdepartmental working group that we suggested to address this is probably the best approach.

Senator Harb: Treasury Board asked you to look at a couple of things — the relevance of the regime and then the effectiveness of it. I am sure we all agree that the relevance of the regime is a given. If we do not have a FINTRAC, we have to set one up.

The question that I want to ask you is about the performance of the regime. In your consultations, which of the regime partners did you meet? Can you name the people or the departments that you have met with?

Mr. G. Rochow: I wish we could, but this is one of the cardinal rules that binds all evaluators. We are given a list of potentials, in terms, first of all, of the regime partners and then people out there in the provinces and elsewhere. We try to draw a sample and we collect —

Senator Harb: I am sorry, but I want to ask you the question differently so that you might be able to answer. There are 11 federal partners — different departments, the RCMP, OSFI and so on. I am interested in knowing whether you met with all of them.

Mr. G. Rochow: Yes.

Senator Harb: You met with each of those departments.

Mr. G. Rochow: Yes.

Senator Harb: You do not need to worry about the rest.

Mr. G. Rochow: I was not ready to betray confidentialities.

Senator Harb: You did a web survey as part of your work and 256 people responded. Did you provide the government with the results of the survey?

Mr. G. Rochow: Yes.

international et les discussions qui ont eu lieu, puis que nous ajoutons les experts au Canada, cela doit former un groupe de personnes très compétentes pour nous attaquer aux problèmes d'efficacité et d'économie qu'il faut étudier.

Évidemment, le problème est si complexe qu'il n'existe pas de solution magique.

Le sénateur L. Smith : Reconnaissez-vous la nécessité de réunir les cerveaux les plus brillants — et vous en avez parlé — non seulement ici, à l'interne, mais à l'échelle internationale, pour trouver une solution et aller ensuite de l'avant?

M. G. Rochow : En fait, toute la communauté internationale est au courant des enjeux et des menaces qui leur sont associées. Tout le monde a intérêt à s'y attaquer. Or, le Canada et d'autres pays ont leurs propres exigences. Il n'y a pas de solution universelle. C'est pourquoi il vaut mieux mettre sur pied un groupe de travail interministériel, comme nous l'avons suggéré.

Le sénateur Harb : Le Conseil du Trésor vous a demandé d'examiner deux choses : la pertinence du régime et son efficacité. Nous convenons tous, j'en suis certain, que la pertinence du régime est un fait établi. Si le CANAFE n'existait pas, il faudrait le mettre sur pied.

J'aimerais vous poser une question sur la performance du régime. Au cours de vos consultations, quels partenaires du régime avez-vous rencontrés? Pouvez-vous nommer les personnes ou les ministères que vous avez consultés?

M. G. Rochow : J'aimerais bien pouvoir le faire, mais c'est là une des règles d'or auxquelles sont assujettis tous les évaluateurs. On nous donne une liste d'intervenants potentiels, tout d'abord parmi les partenaires du régime, puis les gens des provinces et d'ailleurs. Nous essayons de prélever un échantillon et nous recueillons...

Le sénateur Harb : Excusez-moi, je vais vous poser la question différemment pour que vous puissiez y répondre. On compte 11 partenaires fédéraux — différents ministères, la GRC, le BSIF, et cetera. J'aimerais savoir si vous les avez tous consultés.

M. G. Rochow : Oui.

Le sénateur Harb : Vous avez consulté chacun de ces organismes.

M. G. Rochow : Oui.

Le sénateur Harb : Vous n'avez pas besoin de vous soucier du reste.

M. G. Rochow : Je n'étais pas prêt à violer les règles de confidentialité.

Le sénateur Harb : Vous avez mené un sondage web dans le cadre de vos travaux, auquel 256 personnes ont répondu. Avez-vous fourni au gouvernement les résultats du sondage?

M. G. Rochow : Oui.

Senator Harb: Could you share the results of the surveys with us by any chance, or they are confidential?

Mr. G. Rochow: To some extent, they are already reflected in her, but I do not know whether Waldo would want to comment on that.

Waldo Rochow, Evaluator, Capra International Inc.: The Department of Finance would have to provide you with the specific results. Everything we have collected that can be shared has already been given to the Department of Finance.

Senator Harb: One would presume, if it is a web survey, as it is, that it would have been public and that the average Joe would have gone on and given his feedback.

Mr. W. Rochow: No, it was by invitation. The way it operates is we are given a list of people who may have something to contribute; and we also send a letter out to the various different associations, bankers associations and so on, to say, "We are running this survey. If you have an opinion, now is your chance to get your voice heard." Conceivably, we had 256 opinions.

Senator Harb: I presume that is why one of my colleagues asked you the question about the partners and whether you have met with the people who have to do the work in order to provide the information to FINTRAC. I take you to recommendation 2(b), where you have raised concern about reporting entities because they felt their issues were not being addressed. I believe that the government had been told that you need to consult with those partners before you move ahead with the next step. Would that be correct?

Mr. G. Rochow: Yes. We consulted with all of them. In the process of consultation, some of these concerns appeared, and they were basically inherent in the differing mandates of these partners. In some cases, they said we can go so far but no further. We operated within the constraints of the ability of the partners to tell their stories as fully as possible. Again, I am wondering whether Mr. Kellett might want to add a couple of thoughts on that point.

Senator Harb: Let me ask a couple more questions before you bring Mr. Kellett on. Recommendation 2(c) is in line with the same thing. You are quite critical of the regime. You talk about the inconsistencies identified in the regime performance data and statistics to facilitate the regime's ability to accurately report on its achievements.

Probably you are aware that the Auditor General has also made a similar comment on that and had some serious concerns in terms of the effectiveness of the regime. The government, I suppose, has issued this consultation paper. I presume they have looked at your recommendation before they issued it. Have you had a chance to look at this? Could you give us your comment about whether you feel this responds to what you are saying?

Mr. G. Rochow: This was subsequent to our evaluation. We have become aware of it, but we are not in a position to offer any comparison at this stage.

Le sénateur Harb : Pouvez-vous nous faire part de ces résultats, ou sont-ils confidentiels?

M. G. Rochow : Ils se trouvent déjà ici, dans une certaine mesure, mais je ne sais pas si Waldo voudrait faire des commentaires à ce sujet.

Waldo Rochow, évaluation, Capra International Inc. : C'est le ministère des Finances qui pourrait vous donner les résultats précis. Tout ce que nous avons recueilli et qui peut être divulgué a déjà été donné au ministère des Finances.

Le sénateur Harb : Puisqu'il s'agissait d'un sondage web, on pourrait présumer que c'était public et que n'importe qui a pu faire part de ses commentaires.

M. W. Rochow : Non, c'était sur invitation. Voilà comment on procède : on nous donne une liste d'éventuels collaborateurs; nous envoyons aussi une lettre à différentes associations, à des associations de banquiers et ainsi de suite, pour les informer que nous menons ce sondage et qu'elles peuvent saisir cette chance pour se faire entendre. Nous avons ainsi recueilli 256 opinions.

Le sénateur Harb : Je présume que c'est pour cette raison qu'un de mes collègues vous a posé une question sur les partenaires et vous a demandé si vous aviez consulté les personnes qui doivent faire le travail pour fournir l'information au CANAFE. Revenons à la recommandation 2b); certaines préoccupations sont soulevées au sujet des entités déclarantes, qui ont l'impression qu'on ne s'attaque pas à leurs problèmes. Je crois qu'on a dit au gouvernement que vous devez consulter ces partenaires avant de procéder à la prochaine étape. Est-ce exact?

M. G. Rochow : Oui. Nous les avons tous consultés. Au cours des consultations, certaines de ces préoccupations sont apparues, et elles étaient essentiellement rattachées aux mandats différents de ces partenaires. Dans certains cas, ils ont indiqué jusqu'où nous pouvions aller. Nous avons travaillé dans les limites de ce qu'ils pouvaient nous dire. Encore une fois, je me demande si M. Kellett voudrait nous faire part de ses réflexions à ce sujet.

Le sénateur Harb : Permettez-moi de vous poser deux ou trois autres questions avant de faire intervenir M. Kellett. La recommandation 2c) va dans le même sens. Vous êtes plutôt critique envers le régime. Vous parlez des incohérences relevées dans les données et les statistiques sur la performance du régime, qui doivent faciliter la production de rapports sur ses réalisations.

Vous savez peut-être que le vérificateur général a fait un commentaire semblable et s'est dit très préoccupé par l'efficacité du régime. Le gouvernement, je suppose, a produit ce document de consultation. Je présume qu'il a examiné vos recommandations avant de le publier. Avez-vous eu la chance de le regarder? Pouvez-vous nous dire si, selon vous, il répond à ce que vous dites?

M. G. Rochow : Ce document a été produit après notre évaluation. Nous en avons pris connaissance, mais nous ne sommes pas en mesure de faire des comparaisons pour l'instant.

Senator Harb: You give the regime a credit in saying that when they share information with third parties, they ensure there is privacy and a balance between the rights of the individual in terms of Charter rights and so on. I want to ask you first what evidence you have. I say that because one of the proposals in the consultation paper wanted the financial institutions to pass on all information — not just \$10,000 and up but from zero up — on electronic transfers to FINTRAC. FINTRAC has that information and all kinds of MOUs with other countries. Some of those countries may or may not have privacy laws. However, because they are partners, they have the legal right, or the moral right, to ask FINTRAC for information about any kind of transaction under \$10,000. Therefore, given a situation in one of those countries, conceivably an agency could embark on a witch hunt.

I want to find out what sort of evidence you have or you looked at to ensure that before we supply information to a third party, we ensure that they have laws consistent with our Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Mr. G. Rochow: On this important question, I must definitely refer to some of my associates who looked at the details. Perhaps Dr. Kellett recalls some of those aspects.

Senator Harb: Maybe he can comment on the other points.

Mr. Kellett: Certainly. One of the issues with FINTRAC is really not that they are too willing to give information away or to provide details even without the name of a suspected organization. Their problem has always been, for those receiving the information, such as the RCMP and CBSA and so on, that the information was never specific enough in detail for them to pursue an investigation. The act, as you have been looking at, provides fairly rigid constraints on FINTRAC in terms of how they protect the information they collect, even when they do a strategic analysis, and how much of that they can reveal without compromising the privacy of even an organization.

One of the complaints of the banks and so on — those providing the data up the line — is that they were not getting a lot of information back about how strategically to look for a suspicious transaction. For example, are there some individuals or regions where we need to pay more attention? FINTRAC is bound by the act not to divulge that kind of information within Canada and certainly without. Within the United States, Homeland Security, for example, can demand of FINTRAC particular information but FINTRAC is not obliged to give it to them under any of the agreements with the FATF.

Le sénateur Harb : Vous avez un bon mot pour le régime lorsque vous dites que, lorsque l'information est échangée avec un tiers, on fait en sorte d'assurer la confidentialité et de trouver un juste équilibre avec les droits de l'individu, c'est-à-dire les droits prévus par la Charte, et ainsi de suite. J'aimerais vous demander d'abord quelles sont vos preuves. Je dis cela parce que l'une des propositions formulées dans le document de consultation voulait que les institutions financières transmettent toutes les données — pas seulement à partir de 10 000 \$, mais absolument tout — sur les transferts électroniques au CANAFE. Le CANAFE a cette information et toutes sortes de protocoles d'entente avec d'autres pays. Il est possible qu'il n'y ait pas de loi sur la protection de la vie privée dans certains de ces pays. Toutefois, comme ce sont des partenaires, ils ont le droit légal, ou le droit moral, de demander au CANAFE des renseignements sur tous les types de transactions de moins de 10 000 \$. Par conséquent, selon la situation qui pourrait prévaloir dans l'un de ces pays, un organisme pourrait bien s'engager dans une chasse aux sorcières.

J'aimerais savoir quelles preuves vous avez ou quelles preuves vous avez examinées pour vous assurer qu'avant de fournir des renseignements à un tiers, nous savons qu'il est assujéti à des lois conformes à la Charte canadienne des droits et libertés.

M. G. Rochow : Sur cette question importante, je dois absolument m'en remettre à l'un de mes associés, qui s'est penché sur ces détails. M. Kellett se souvient peut-être de quelques-uns de ces aspects.

Le sénateur Harb : Il pourrait peut-être faire des commentaires sur les autres points.

M. Kellett : Certainement. L'un des problèmes concernant le CANAFE, ce n'est pas qu'il soit trop disposé à transmettre des données ou à fournir des détails même sans le nom d'une organisation suspecte. Pour les organismes qui reçoivent l'information, comme la GRC et l'ASFC, le problème a toujours été que l'information n'est pas assez détaillée pour leur permettre de mener une enquête. Comme vous avez pu le constater, la loi impose au CANAFE des contraintes assez rigides sur la façon de protéger les données qu'il recueille, même lorsqu'il fait une analyse stratégique; elle lui dicte dans quelle mesure il peut divulguer cette information sans compromettre la vie privée, même s'il s'agit d'une organisation.

L'une des plaintes formulées par les banques et les établissements qui fournissent les données à la base, c'est qu'on ne leur dit pas comment, d'un point de vue stratégique, ils doivent surveiller une transaction douteuse. Par exemple, y a-t-il des personnes ou des régions qui devraient retenir davantage notre attention? Le CANAFE est tenu par la loi de ne pas divulguer ce type d'information à l'intérieur du Canada, et aussi à l'extérieur. Aux États-Unis, le département de la Sécurité intérieure, par exemple, peut demander des renseignements particuliers au CANAFE, mais aucun des accords conclus avec le GAFI n'oblige le CANAFE à lui transmettre ces données.

You should really be asking FINTRAC about those restrictions because they are the ones that are holding all the data they get and protecting it against compromise. We had no need to look at any of that because, of course, we were not trying to say: “Are they doing a good job in terms of protecting information?” Their track record since 2001 says they have been doing a good job and nothing, as far as we were alerted to, has been compromised in any way or divulged that should not have been. It really seems to be the other way around.

The question of lowering the threshold as far as the reporting agency is concerned — we mentioned this an hour ago — is: Will that be a greater burden to them than it currently is? There are issues in recommendation (b) that they felt they were not being heard about. There were many of them. Our job was at the macro level, so we only rolled those up and provided them to the Department of Finance to be considered. The greater issue for them was getting information back down the system from FINTRAC in terms of strategic and tactical information. They felt they were giving information into a vacuum and getting nothing back. They were looking for more guidance on how to identify suspicious transactions to keep an audit trail and so on. That is the kind of thing that they were asking about. Remember: There were a lot of different views expressed through the focus groups in particular. Mr. Laurendeau was one of those focus group facilitators, and he may have a comment about some of the observations that came from that, that are generic and can be shared with you.

Michel Laurendeau, Senior Evaluator, Capra International Inc.:

I can say that there were lots of different views expressed through the focus groups because there were very different players. Not everyone felt totally comfortable with the requirements of the act. At the same time as has been indicated, people feel they provide lots of information at some cost to them, and they would like to get a lot more feedback on the value of that information.

To answer your question, I do not think anyone has expressed at any time real concern about the protection of personal information and that the system was threatening that aspect of the procedures in any way, shape or form.

Senator Ringuette: Mr. Reynolds, I am a country girl from New Brunswick, and probably extremely naive with regard to money laundering and all kinds of schemes. When you gave us an example of how it can be done in a life insurance scheme, all of a sudden I said, “Whoa, okay.” Then you added to that that in Canada there are banks or bankers that could be part of or could participate, I think, in different schemes.

To satisfy my curiosity — and maybe you cannot — could you give us an example, similar to the one you gave us in the life insurance industry, of how money laundering can occur in Canada with banks?

Vous devriez interroger le CANAFE au sujet de ces restrictions, parce que c’est lui qui détient toutes les données qu’il recueille et qui les protège. Nous n’avions pas besoin de nous pencher sur cette question, puisque nous ne cherchions pas à savoir si l’organisme protégeait bien l’information. Depuis 2001, son dossier montre qu’il fait du bon travail et rien, à notre connaissance, n’a été compromis d’aucune façon, et on n’a divulgué aucune donnée qui ne devait pas être divulguée. Ce serait plutôt l’inverse.

Avant d’abaisser le seuil pour ce qui est des entités déclarantes — comme nous l’avons mentionné il y a une heure —, il faut se demander si on ne leur imposerait pas ainsi un plus lourd fardeau. Comme on le dit à la recommandation b), elles ont l’impression qu’on ne prête pas attention à leurs problèmes. Il y en avait plusieurs. Notre travail se faisait à l’échelle macroscopique, alors nous n’avons préparé qu’une synthèse que nous avons soumise au ministère des Finances. La plus grande difficulté pour elles, c’était d’obtenir des données stratégiques et tactiques de la part du CANAFE. Elles avaient le sentiment de transmettre des données dans le vide, sans rien recevoir en retour. Elles voulaient obtenir plus de directives sur la façon de cerner des transactions douteuses pour avoir une piste de vérification, par exemple. C’est le genre de chose qu’elles demandaient. N’oubliez pas : différents points de vue ont été exprimés parmi les groupes de consultation en particulier. M. Laurendeau était l’un des facilitateurs affectés à ces groupes, et il pourrait peut-être nous faire part de certaines observations qui ont été formulées, des observations générales que l’on peut vous transmettre.

Michel Laurendeau, évaluateur principal, Capra International Inc. :

Je peux vous dire qu’il y a eu beaucoup de points de vue différents exprimés par les groupes de consultation, puisqu’il y avait des joueurs très différents. Certains n’étaient pas tout à fait à l’aise avec les exigences de la loi. Comme on l’a mentionné, les gens ont l’impression de fournir beaucoup d’information, à leurs frais, et ils aimeraient obtenir une meilleure rétroaction sur la valeur de ces renseignements.

Pour répondre à votre question, personne, je crois, ne s’est dit vraiment inquiet de la protection des renseignements personnels ou n’a dit que la confidentialité était menacée d’une façon quelconque par le système.

Le sénateur Ringuette : Monsieur Reynolds, je suis originaire de la campagne du Nouveau-Brunswick, et je suis probablement très naïve en ce qui concerne le blanchiment d’argent et toutes les sortes de stratagèmes. Lorsque vous nous avez donné un exemple pour illustrer comment les choses peuvent se dérouler dans le secteur de l’assurance vie, j’ai été vraiment étonnée. Vous avez dit ensuite qu’au Canada, certaines banques ou certains banquiers pouvaient participer à différents stratagèmes.

Pour satisfaire ma curiosité — et vous ne le pouvez peut-être pas —, pouvez-vous nous donner un exemple, comme celui du secteur de l’assurance vie, pour montrer comment le blanchiment d’argent peut se produire dans les banques du Canada?

Mr. Reynolds: First, I would like to be clear. I did not say specifically a bank. Banks fit into money laundering because they are an integral part of our financial system. They are the ones that have the ability to move money internationally and across the country. If you want to move money throughout the world, you can have it in six countries in a few hours. You just have to work at it a little bit.

The big thing with money laundering is that it is a mechanism basically to move and disguise money. The more times that you can break the money trail, tracking back to actually the source of the criminality of where the funds came from, it is much better. If you only break the trail back once, it is fairly easy to find where it came from. However, if you break it 20 times, it is much better. By that I mean, "breaking it," for example, depositing it into a bank, taking it out and physically walking across the street, putting it into another bank, or transporting it across the border because jurisdictional issues cause problems for investigations, especially into areas that have weak money laundering laws.

The more you move the money around, the more you cut the trail, the more you use the money laundering mechanisms, the more difficult it is to follow that trail. Really, it is all about, for the criminal, the possession and use of those funds, because they work hard in their criminal life to be able to receive those.

As far as the banks are concerned, the banks are a conduit because they are a legitimate conduit for commerce, for money to move. They represent our financial system. They can be used in any number of ways in corresponding banking relationships.

Senator Ringuette: I am intrigued by this \$10,000 threshold. If a serious criminal organization wants to break the trail, as you indicate, as many times as possible to remove the traceability, would they go lower than \$10,000?

Mr. Reynolds: They do, on a regular basis, and it is called structuring. They can structure their transactions under the reportable limits. You would have \$9,999.99, for example, or less, going in a transaction. My understanding is, on a brief read, that the proposal is only for international electronic fund transfers to reduce it to zero. It is significant from the terrorist financing side, because terrorist financing is smaller dollars and traditionally, or in the past, what has been found is the money that moves is much smaller than what moves for criminal activity.

Senator Day: The amount of \$9,999.99 would be a suspicious transaction, I would think.

Mr. Reynolds: I would hope so, sir.

M. Reynolds : Tout d'abord, j'aimerais préciser une chose. Je n'ai pas parlé d'une banque en particulier. Les banques occupent une place dans le blanchiment d'argent parce qu'elles font partie intégrante de notre système financier. Ce sont elles qui peuvent effectuer des transferts d'argent sur la scène internationale et partout au pays. Si vous voulez déplacer de l'argent partout dans le monde, vous pouvez le faire dans six pays différents en quelques heures. Il suffit d'y travailler un peu.

Le blanchiment d'argent est essentiellement un mécanisme qui vise à déplacer et à camoufler de l'argent. Plus vous réussissez à brouiller la piste, jusqu'à la source criminelle de l'argent, mieux c'est. Si vous brouillez la piste une seule fois, c'est assez facile de savoir d'où provient l'argent. Toutefois, si vous pouvez brouiller la piste 20 fois, c'est beaucoup mieux. Il s'agit, par exemple, de déposer l'argent dans une banque, de le retirer et de traverser la rue, de déposer l'argent dans une autre banque ou de le transporter à l'extérieur du pays, parce que la question des champs de compétence complique la tenue des enquêtes, surtout dans des secteurs où les lois sur le blanchiment d'argent sont déficientes.

Plus vous déplacez l'argent, plus vous brouillez la piste, plus vous utilisez les mécanismes de blanchiment d'argent, plus il est difficile de suivre cette piste. Pour les criminels, il s'agit de posséder et d'utiliser ces fonds, parce qu'ils travaillent durement, dans leur vie criminelle, pour recevoir cet argent.

Quant aux banques, elles servent de conduit, puisqu'elles sont un outil légitime pour le commerce, pour le transfert d'argent. Elles représentent notre système financier. Elles peuvent être utilisées de plusieurs façons dans des relations bancaires correspondantes.

Le sénateur Ringuette : Je suis intriguée par ce seuil de 10 000 \$. Si une importante organisation criminelle veut brouiller la piste, comme vous le dites, autant de fois qu'elle le peut pour effacer la traçabilité, utiliserait-elle des sommes inférieures à 10 000 \$?

M. Reynolds : Ces organisations le font régulièrement, et c'est ce qu'on appelle le fractionnement. Elles peuvent fractionner leurs transactions en deçà des limites fixées pour la déclaration obligatoire des opérations. Vous pourriez avoir, par exemple, une transaction de 9 999,99 \$, ou moins. Je crois comprendre, après avoir lu le document rapidement, que la proposition ne vise que les transferts de fonds électroniques internationaux, dont le seuil serait réduit à zéro. C'est important pour le financement des activités terroristes, qui se fait avec de plus petites sommes. On a constaté par le passé que les transferts d'argent sont beaucoup plus petits dans ce cas que dans le cas des activités criminelles.

Le sénateur Day : Une transaction de 9 999,99 \$ serait douteuse, selon moi.

M. Reynolds : J'ose l'espérer, monsieur.

[Translation]

Senator Maltais: Mr. Reynolds, you said that someone may deposit a certain amount of money in a bank and then cross the street and put the same amount into another bank.

For average Canadians, opening an account in a bank does take a few minutes, with all the documents that need to be filled out. If a person opens two or three accounts in one day in different banks, will the banks notice it? I assume there are tricks money launderers use. Do the banks have a way to communicate in order to avoid this? That way of operating baffles me.

[English]

Mr. Reynolds: The best one to answer the question is the banking association itself. When I talk about going from one bank to another, I am talking about, for example, moving from the CIBC to the TD Bank. They do not generally share their customer list because they are competitors. They are not comparing and they do not have databases that come together to say that you possess an account with their particular branch. They are happy to have you there, as long as you are not conducting some questionable activity.

[Translation]

Senator Maltais: Small merchants may receive cash, but they do not have with them large sums of money on a daily basis. The bank will wonder where that money is coming from. It is normal for a merchant to come to a bank with a bag full of money. But that may appear stranger in the case of regular individuals. I do not know whether you can explain this to me. Are the banks not worried about that?

[English]

Mr. Reynolds: There is no question that people would become suspicious of this. In fact, there is a methodology known as “smurfing” where individuals are employed by criminals, usually individuals who do not have a criminal record, who are not directly associated to the criminal activity, who are involved in actually placing the money into the financial system. They will do exactly as you said — to show up with \$1,500. They will have multiple accounts. It does actually happen.

The Chair: We have covered many interesting issues today. One issue that was raised last week by witnesses from the financial sector that I would like to have you touch on, if you might, is that they supported a risk-based approach rather than a rules-based approach to reporting of suspicious transactions. Do you have any observations on that?

[Français]

Le sénateur Maltais : Monsieur Reynolds, vous avez dit que quelqu'un peut aller déposer un certain montant d'argent dans une banque et ensuite traverser la rue et redéposer le même montant dans une autre banque.

Pour un citoyen canadien ordinaire, ouvrir un compte dans une banque prend quand même quelques minutes, avec tous les documents à remplir. Si la personne ouvre deux ou trois comptes dans une journée dans des banques différentes, est-ce que les banques vont s'en apercevoir? J'imagine que les blanchisseurs d'argent ont des trucs. Est-ce que les banques se consultent d'une manière ou d'une autre pour éviter cela? Ce fonctionnement me laisse perplexe.

[Traduction]

M. Reynolds : C'est l'association des banquiers elle-même qui est la mieux placée pour répondre à votre question. Lorsque je parle d'aller d'une banque à l'autre, il s'agit, par exemple, de passer de la CIBC à la Banque TD. Ces établissements ne partagent généralement pas leur liste de clients, puisqu'ils sont des concurrents. Ils ne font pas d'analyse comparative et ils n'ont pas de banques de données communes qui permettraient de dire que vous avez un compte dans une succursale donnée. Ils sont heureux de vous compter parmi leurs clients, pourvu que vous ne meniez pas d'activités douteuses.

[Français]

Le sénateur Maltais : Dans le cas d'un petit commerçant, il peut recevoir de l'argent comptant, mais il ne traîne pas de grosses sommes d'argent tous les jours. La banque va se demander d'où viennent ces montants. Il est normal pour un commerçant d'arriver avec un sac rempli d'argent, mais ça peut paraître plus bizarre pour un particulier. Je ne sais pas si vous pouvez me répondre là-dessus. Est-ce que les banques ne s'inquiètent pas de cela?

[Traduction]

M. Reynolds : Il ne fait aucun doute que vous éveilleriez certains soupçons. En fait, il y a ce qu'on appelle le schtroumpfage. Ce sont des personnes qui sont employées par des criminels, habituellement des personnes qui n'ont pas de casier judiciaire, qui ne sont pas liées directement à l'activité criminelle et qui placent l'argent dans le système financier. Elles feront exactement ce que vous avez dit — elles se présentent avec 1 500 \$. Elles ont plusieurs comptes. Ce stratagème existe.

Le président : Nous avons touché beaucoup de questions intéressantes aujourd'hui. La semaine dernière, certains témoins du secteur financier ont soulevé une question et j'aimerais vous entendre à ce sujet, si c'est possible. Concernant la déclaration des transactions douteuses, ils étaient en faveur d'une approche axée sur les risques plutôt qu'une approche axée sur les règles. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

Mr. G. Rochow: We do not have observations that relate directly to the banking sector. However, the concept of being selective in terms of risk is something that is very much part of government policy. The government realizes there are only so many things you can do before you reach the point of diminishing returns. In terms of evaluations, which is our area, Treasury Board advocates the formulation of evaluation plans. Do not evaluate everything; go after the most important risk-driven aspects and the department has to do that in fact.

My perception is that similar considerations would apply in the private sector and elsewhere. Again, I would like to ask my colleagues whether they are aware of anything more beyond this.

I see Mr. Kellett shaking his head.

The Chair: Thank you very much for that response.

Gentlemen, I know I speak on behalf of all of the members of the committee in expressing our appreciation to your appearing before us today. You have been an outstanding panel and we thank you.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, March 15, 2012

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:33 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: Ladies and gentlemen, it is a pleasure to call this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to order.

This morning we continue the five-year parliamentary review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*. This is our eleventh 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 heard the internal perspective, we now continue our efforts to hear an external perspective. Over the next few weeks we will continue to hear from those familiar with and impacted by the regime, including industry groups and associations, as well as independent experts in the field.

In this first half of today's meeting we are pleased to welcome a panel representing the insurance industry. They will be followed by a panel from the gaming industry during the second half of our meeting.

M. G. Rochow : Nous n'avons pas d'observations directement liées au secteur bancaire. Toutefois, l'idée d'être sélectif, sur le plan des risques, fait partie de la politique gouvernementale. Le gouvernement se rend compte qu'il y a une limite à ce que vous pouvez faire avant d'en arriver à un rendement décroissant. En ce qui a trait aux évaluations, qui est notre domaine, le Conseil du Trésor préconise la formulation de plans d'évaluation. N'évaluez pas tout; penchez-vous sur les aspects les plus importants, qui sont axés sur les risques, et c'est ce que doit faire le ministère, en fait.

Je dirais que des considérations semblables s'appliqueraient dans le secteur privé et ailleurs. Encore une fois, j'aimerais demander à mes collègues s'ils en savent davantage à ce sujet.

Je vois M. Kellett hocher la tête.

Le président : Merci beaucoup de votre réponse.

Messieurs, c'est au nom de tous les membres du comité que je vous remercie d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Vous avez été un groupe de témoins exceptionnels et nous vous remercions.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 15 mars 2012

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, pour faire l'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 sénateur Irving Gerstein (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Mesdames et messieurs, c'est avec plaisir que je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Ce matin, nous poursuivons l'examen parlementaire quinquennal de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Nous en sommes à notre onzième réunion sur le sujet.

Au cours du dernier mois, le comité s'est employé à entendre un certain nombre de témoins dits partenaires du régime qui participent à la mise en œuvre de cette loi. Après avoir entendu le point de vue interne, nous allons maintenant entendre le point de vue externe. Au cours des prochaines semaines, nous allons continuer d'entendre ceux qui sont touchés par le régime et qui le connaissent, notamment les groupes de l'industrie et les associations, ainsi que les experts indépendants du domaine.

Durant la première moitié de la séance d'aujourd'hui, nous accueillerons un groupe de témoins représentant l'industrie de l'assurance, et durant la deuxième moitié, nous entendrons des témoins de l'industrie des jeux.

Representing the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. we are pleased to welcome again, and it is always a pleasure to have him before our committee, Frank Swedlove, President, and Jean-Pierre Bernier, Special Advisor to the President, Risk Management. Representing the Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies is Allan Bulloch, Chair, Legislative Committee.

We have one hour for this meeting. Mr. Swedlove, we will hear from you first, followed by Mr. Bulloch.

Frank Swedlove, President, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: I hope insurance is not too boring relative to gaming and that you will find our session of interest also. It is always a pleasure to appear before this committee. Today's subject is an area of particular interest to me over many years and we in the industry have a significant interest in this matter.

The Canadian Life and Health Insurance Association Inc. represents life and health insurance companies accounting for 99 per cent of the life and health insurance in force across Canada. Through a wide range of products and services, the life and health insurance industry pays out over \$1.1 billion in claims to Canadians each week, protecting them and their families against the financial risks of premature death, illness and retirement. These products include individual and group life insurance, individual and group annuities, including RRSPs, RRIFs and pensions, and supplementary health insurance.

[*Translation*]

Mr. Chair, we welcome this opportunity to appear before the committee as you review the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

The industry believes that it is of crucial importance to update this legislation on a regular basis, particularly in light of the new and revised international standards that were adopted by the Financial Action Task Force — the FATF — last month.

[*English*]

I would like to open my remarks by noting the Canadian life and health insurance industry's appreciation for the following two statements contained in Finance Canada's consultation paper. The first statement says:

The Government also recognizes the need to minimize the compliance burden on the private sector.

The second statement says:

Nous accueillons donc à nouveau, et c'est toujours un plaisir de le voir parmi nous, Frank Swedlove, président de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.; il est accompagné de Jean-Pierre Bernier, conseiller spécial du président, Gestion des risques. Nous avons également Allan Bulloch, président, comité législatif, Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies.

Nous disposons d'une heure. Monsieur Swedlove, vous prendrez la parole en premier, après quoi nous céderons la parole à M. Bulloch.

Frank Swedlove, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc. : J'espère que vous ne trouverez pas la question de l'assurance trop ennuyante comparativement à celle des jeux et qu'elle vous intéressera également. C'est toujours agréable de venir témoigner devant vous. Depuis de nombreuses années, je m'intéresse particulièrement au sujet que nous allons aborder aujourd'hui, et les membres de l'industrie s'intéressent aussi beaucoup à cette question.

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc. (ACCAP) représente les assureurs qui gèrent 99 p. 100 des assurances vie et maladie en vigueur au Canada. Grâce à un large éventail de produits et de services, les assureurs de personnes versent chaque semaine à leurs assurés canadiens plus de 1,1 milliard de dollars en prestations, les protégeant, ainsi que leur famille, contre le risque financier lié à un décès prématuré, à une maladie ou à la retraite. Parmi les produits proposés, on trouve l'assurance vie individuelle et collective, les rentes individuelles et collectives, dont les REER, les FERR et les régimes de retraite, ainsi que l'assurance maladie complémentaire.

[*Français*]

Monsieur le président, nous nous réjouissons de l'occasion qui nous est donnée de nous adresser à votre comité dans le cadre de son examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Notre industrie estime qu'il est d'une importance capitale d'actualiser régulièrement cette loi, tout particulièrement en vue de la révision des normes internationales par le Groupe d'action financière, le GAFI, le mois dernier.

[*Traduction*]

Je voudrais d'emblée signaler que l'industrie canadienne des assurances de personnes accueille avec satisfaction les deux énoncés suivants, qui figurent dans le document de consultation du ministère des Finances. Dans le premier, on indique :

Le gouvernement reconnaît également la nécessité de réduire au minimum le fardeau de conformité imposé aux organismes du secteur privé.

Dans le deuxième énoncé, on dit :

The Government recognizes that measures to enhance Canada's AML/ATF legislative framework should not place an undue burden on reporting entities, which are on the front lines of the fight against money laundering and terrorist financing.

My comments today will relate to the risk-based approach that is necessary for a cost-effective regime. Measures to prevent and mitigate money laundering and terrorist financing must be commensurate with the risks identified. This approach is meant to ensure efficient allocation of resources and minimize the compliance burden.

The general principle of the risk-based approach is that where there are higher risks countries require financial institutions to take enhanced customer due diligence measures, such as dealing with politically exposed foreign persons, and that, correspondingly, where the risks are lower, simplified measures may be permitted.

Insurance though, overall, is clearly less risky than banking. Unlike banks, insurers do not accept cash and are therefore not involved in what we call the placement stage of money laundering. Within insurance, some products are simply not suited as a vehicle for money laundering, such as term life insurance and critical illness insurance. For products such as these, one really questions the need for any AML review.

With respect to other products, a risk-based approach should be applied. Whereas a long-standing customer buying a life annuity through a captive life insurance agent would be considered in our view lower risk, a new customer purchasing the same product via telemarketing may represent a higher risk situation. In this simple example, an application of the risk-based approach by means of permitted, simplified measures in regard to the lower risk transaction would minimize the compliance burden of the insurer supplying this annuity product.

There are a number of ways of simplifying the rules for checking for money laundering activities where the risk is lessened. I will give you some examples. Companies could have the flexibility to verify the identity of customers after the establishment of the business relationship, or companies could reduce the degree of ongoing monitoring and scrutinizing of transactions, or companies could be relieved from seeking more information on the purpose and intended nature of the business relationship.

The existing Canadian AML/ATF legislative framework and the December 2011 consultation paper of Finance Canada are silent on the adoption by financial institutions of simplified consumer due diligence measures where the risk of money laundering or terrorist financing may be lower. In such circumstances, and provided there has been an adequate

Le gouvernement reconnaît que les mesures qui permettraient d'améliorer le cadre juridique de LRPC/FAT ne doivent pas imposer un fardeau excessif aux entités déclarantes, qui sont sur la ligne de front dans ce domaine.

Aujourd'hui, mes remarques porteront sur l'approche fondée sur les risques qui est nécessaire à l'institution d'un dispositif ayant un bon rapport coût-efficacité. Les mesures adoptées pour prévenir ou réduire le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme doivent être proportionnées aux risques d'infraction décelés. Cette approche assurera une affectation efficiente des ressources et réduira le fardeau de conformité des entreprises.

Le principe général de l'approche fondée sur les risques veut que là où il existe un risque élevé d'infraction, les autorités imposent aux établissements financiers de leur pays des normes plus rigoureuses en matière de vigilance à l'égard de la clientèle, comme lorsqu'ils font affaire avec des étrangers politiquement vulnérables. Inversement, si le risque est faible, des mesures simplifiées peuvent être adoptées.

Les opérations d'assurance, toutefois, présentent un risque nettement moins prononcé que les opérations bancaires. Contrairement aux banques, les assureurs n'acceptent pas de versements en espèces et ne sont donc pas en cause durant ce que l'on appelle la phase de placement du processus de blanchiment. En assurance, certains produits, comme l'assurance vie temporaire et l'assurance maladies graves, ne conviennent tout simplement pas comme véhicules de blanchiment des capitaux. Dans le cas de tels produits, il est difficile de voir l'utilité d'une analyse du risque de blanchiment.

En ce qui concerne les autres produits, l'application d'une approche fondée sur les risques est justifiée. Un client de longue date qui souscrit un contrat de rente viagère par l'entremise d'un agent d'assurance-vie exclusif serait considéré selon nous comme un risque faible, tandis qu'un nouveau client qui souscrit un tel produit par le canal du télémarketing présenterait un risque plus élevé. Dans cet exemple simple, le fait d'appliquer à la transaction peu risquée des mesures simplifiées permises en vertu de l'approche fondée sur les risques réduirait le fardeau de conformité de l'assureur qui offre le contrat de rente.

Il existe diverses façons de simplifier les règles de surveillance du blanchiment des capitaux lorsque le risque d'infraction est faible. Par exemple, il pourrait être permis aux entreprises de ne vérifier l'identité des clients qu'après l'établissement de la relation d'affaires, de réduire la surveillance et le suivi continus des transactions, ou de ne pas avoir à obtenir plus d'informations concernant l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.

Le cadre législatif canadien actuel régissant la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPC/FAT) ainsi que le document de consultation de décembre 2011 du ministère des Finances demeurent muets quant à l'adoption par les institutions financières de mesures simplifiées en matière de vigilance à

analysis of the risk by the financial institution, it would be reasonable for Canada to allow its financial institutions to apply simplified consumer due diligence measures.

[Translation]

On the international front, the FATF has made the risk-based approach its recommendation 1. This is a new recommendation fully supported by the international insurance community, and the financial services sector more broadly.

Moreover, the October 2009 risk-based approach guidance of the FATF for the life insurance sector will soon be updated in cooperation with the industry to identify characteristics of: (i) customer risk; (ii) product, service, transaction or delivery channel risk; and (iii) country risk, indicating that simplified mitigation strategies may be warranted.

[English]

Indications are that many countries will allow their financial institutions to apply, subject to national legislation, simplified measures when assessing risks under the internationally agreed risk-based approach. Hopefully Canada will do the same.

In conclusion, Mr. Chair, the CLHIA, on behalf of its members, very much appreciates this opportunity to participate in the committee's review of Canada's Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. We would be pleased to respond to any questions.

Allan Bulloch, Chair, Legislative Committee, Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies: Honourable senators, it is a pleasure to be here on behalf of the Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies. We call ourselves CAILBA for short. This industry is great for acronyms, so apologies beforehand. It is great to be able to participate in this parliamentary review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act .

As was indicated, my name is Allan Bulloch, and I am the legislative director of CAILBA, which is a voluntary trade organization whose interests are the managing general agents in Canada. We like to call ourselves MGAs. Managing general agents are the largest distribution channel of life and health insurance policies in Canada. There are 400 such offices in Canada, and they range from a a nation-wide organization to a small local shop or operation. The majority of the life insurance processed in Canada by the MGA channel is processed by members of our association. My real job is to head up one of such

l'égard de la clientèle lorsque le risque de blanchiment de capitaux ou de financement d'activités terroristes est faible. Dans un tel cas, et à condition que l'établissement financier se soit livré à une analyse sérieuse du risque, il serait normal que le Canada permette à l'établissement d'appliquer des mesures simplifiées.

[Français]

Sur le plan international, le GAFI a fait de l'approche fondée sur les risques une priorité. Il s'agit d'une nouvelle recommandation à laquelle se rallie pleinement la communauté internationale des assurances en particulier et le secteur des services financiers en général.

Qui plus est, les lignes directrices sur l'approche fondée sur les risques publiées par le GAFI pour le secteur de l'assurance, en octobre 2009, seront prochainement mises à jour avec la collaboration de la profession des assurances pour circonscrire les caractéristiques : un, des risques liés aux clients; deux, des risques liés aux produits, aux services, à la transaction ou au réseau de distribution; et trois, des risques liés au pays. Elles indiqueront les situations où il pourrait être justifié d'adopter des stratégies simplifiées d'atténuation des risques.

[Traduction]

Il y a lieu de croire que de nombreux pays, sous réserve de leurs lois en vigueur, permettront aux établissements financiers d'appliquer des mesures simplifiées lors de l'évaluation des risques, dans le cadre de l'approche fondée sur les risques reconnue à l'échelle internationale. Il est à espérer que le Canada s'engagera dans la même voie.

En conclusion, monsieur le président, sachez que l'ACCAP et ses membres se réjouissent de pouvoir participer à l'examen par le comité de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

Allan Bulloch, président, comité législatif, Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies : Honorables sénateurs, c'est un plaisir d'être ici pour représenter la Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies, ou CAILBA. Dans cette industrie, on aime beaucoup les acronymes; je vous demande de m'en excuser à l'avance. Je me réjouis de pouvoir participer à cet examen parlementaire de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Comme on l'a indiqué, je m'appelle Allan Bulloch, et je suis le directeur législatif de la CAILBA, une association professionnelle à adhésion libre qui représente les intérêts des agents généraux gestionnaires du Canada. Nous aimons nous appeler AGG. Les agents généraux gestionnaires sont les plus importants distributeurs de polices d'assurance de personnes au Canada. Il existe 400 bureaux au pays; il peut s'agir d'un organisme national ou d'une petite entreprise locale. La majorité des polices d'assurance-vie traitées au Canada par l'entremise des AGG le sont par les membres de notre association. Mon véritable travail

managing general agents. Like the majority of the MGAs that are part of our association, we have contracts with the CLHIA life companies that this gentleman here represents.

For the purpose of today's discussion, I will refer to MGAs, distribution offices and intermediaries as interchangeable, because we get called different things, and likewise the discussion about agent, broker and market intermediary and advisor should mean the same thing. I am sorry for the confusion, but I like the softer word "adviser," so I will use that probably throughout the rest of my comments. The adviser holds the appropriate licences, governed by the provinces that they are representing, and they also have contracts with the insurance companies that they represent.

The function of an MGA is threefold. We are the back office support between the adviser and the insurance company, making sure that the transaction or the insurance application gets moved from the adviser through to the insurance company. We also function as sales and support to the adviser in giving them information about the product and what have you to help them market that product. We also are responsible for the compliance side, the market conduct compliance support for the insurer. Those are basically our three roles.

As Mr. Swedlove indicated, we, too, do not accept any cash, no matter the amount. Money orders or even bank drafts are very limited. There has to be a bunch of hoops to go through before we will accept even a bank draft.

In addition, I want to talk about how we, CAILBA, strongly endorses what CLHIA is having to say in their position paper. We believe this industry is a very low risk industry. In our opinion, life insurance is not a viable money laundering product. I could talk more about that later.

We think that the stakeholders on our side of the world, in the insurance world, can find some cost-effective ways that we can mitigate some of this risk, and I would be happy to share with you my comments on that.

CAILBA membership is a little concerned, though, about the manner in which the regulation currently exists. The way the regulation is set up right now, we are actually considered advisers, assuming that we have end customers, rather than just service providers. It is the adviser that meets with the client. It is the adviser who verifies and ascertains identification. It is the adviser who performs all of the mandated functions they have to do. It is the adviser who is in the position to determine whether or not the circumstances or the reasonableness of this transaction makes a lot of sense because they are meeting with the client face-to-face.

What will be interesting, though, is that MGAs started to exist in the early 1980s, perhaps, and the Bank Acts were set up prior to that. The Bank Act was not written to encompass MGAs. What is good, though, is that we have been working with the Canadian Council of Insurance Regulators, and that is the body that

est de diriger l'un de ces agents généraux gestionnaires. Comme la majorité des AGG qui font partie de notre association, nous avons des contrats avec les compagnies d'assurance-vie de l'ACCAP, l'association que représente ce monsieur.

Aux fins de la discussion d'aujourd'hui, j'utiliserai indifféremment les termes AGG, bureaux de distribution et intermédiaires, puisqu'on nous donne différents noms, et je ferai de même pour ce qui est de l'agent, du courtier, de l'intermédiaire de marché et du conseiller, qui signifient tous la même chose. Je suis désolé de la confusion, mais je préfère utiliser le mot « conseiller »; donc, je l'utiliserai probablement durant le reste de mes observations. Les conseillers détiennent les permis requis, doivent obéir aux règles des provinces qu'ils représentent, et ont également des contrats avec les compagnies d'assurance qu'ils représentent.

La fonction d'un AGG comporte trois volets. Nous sommes le service de post-marché entre le conseiller et la société d'assurance et nous veillons à ce que la transaction ou la proposition d'assurance passe de l'un à l'autre. Nous offrons également au conseiller des services de soutien des ventes, en lui fournissant des renseignements au sujet du produit, entre autres, pour l'aider à le vendre. Nous sommes aussi responsables du volet conformité, le soutien à la conformité des pratiques sur le marché, pour l'assureur. Voilà essentiellement nos trois rôles.

Comme l'a indiqué M. Swedlove, nous n'acceptons pas non plus de versements en espèces, peu importe le montant. Les mandats et même les traites bancaires sont très limités. Il y a beaucoup de conditions à respecter avant que nous acceptions même une traite bancaire.

Je voudrais également mentionner que la CAILBA appuie fortement la position de l'ACCAP dans son exposé de principe. Nous croyons que cette industrie ne pose pas beaucoup de risques. À notre avis, l'assurance-vie ne constitue pas un produit viable pour le blanchiment de capitaux. Je pourrais en parler davantage un peu plus tard.

Nous pensons que les intervenants de l'industrie de l'assurance peuvent trouver des moyens rentables pour que nous puissions réduire ces risques, et je vais vous faire part avec plaisir de mes observations à ce sujet.

Les membres de la CAILBA sont un peu inquiets, toutefois, au sujet du règlement actuel, dans lequel nous sommes considérés actuellement comme des conseillers, ce qui suppose que nous avons des clients finaux, et non simplement comme des fournisseurs de services. C'est le conseiller qui rencontre le client. C'est le conseiller qui vérifie l'identité. C'est le conseiller qui exerce toutes les fonctions qui lui sont confiées. C'est le conseiller qui est en mesure de déterminer si les conditions de cette transaction sont raisonnables, car c'est lui qui rencontre le client en personne.

Or, ce qui est intéressant, c'est que les AGG ont été créés au début des années 1980, peut-être, et que les lois sur les banques ont été rédigées avant cela. La Loi sur les banques n'a pas été rédigée pour viser les AGG. Mais ce qui est bien, c'est que nous collaborons avec le Conseil canadien des responsables de la réglementation

represents each provincial licensing area, and it is called CCIR. They are engaged in a review. We are pretty sure what the review will say. It should come out in the next couple of months.

What is of particular interest to us, though, is that B.C. has already published their guidelines, and they are one of the provincial jurisdictions. We believe that the rest of the provinces will follow something close to that. B.C.'s position paper makes it very clear that an MGA is not a broker adviser and cannot be expected to behave as one. B.C. has indicated that the MGAs are responsible first and foremost to the insurance companies, and the failure to adhere to their contracts with the insurance companies could cause them to be deemed unsuitable to hold a licence. That is, in summary, what they had to say.

To continue on, insurers do not delegate the anti-money laundering responsibilities to us. However, the insurers do expect us to follow guidelines that are in place. We are considered a reporting entity, just like the other 300,000 entities that apparently exist. We have put in place compliance regimes. We have put in place policies and procedures. We have trained our staff for anti-money laundering and all of that. They are up to speed on reporting and submitting of reports. CAILBA, the association, has created training material for independent advisers as well.

The current regulation imposes some extremely difficult and expensive requirements on MGAs, again because of this issue of us being considered the selling adviser. This new regulation is really ratcheting that up further, which causes us even more concern.

Of particular concern is the effort in the November 2011 consultation paper that establishes that there is a business relationship between the customer and us, when no such relationship exists. To create regulation that would indicate that and make us follow that compliance could really put us offside, because it is impossible for us to know. We have not met the client, and we do not know what the discussions were in the course of the transaction.

In closing, CAILBA members endorse strong anti-money laundering and anti terrorist financing regulation and policing. We know we have a part to play, and we are willing to play a part. We just hope that the current disconnect between how we are regulated and the actual function that we perform is not magnified again by some further changes and whatever is adopted takes into account the low risk nature of our business, what we do, our need for far more specific information about how money is really laundered and looking at it in a cost-effective way.

d'assurance, le CCRRA, l'organisme qui représente chaque secteur provincial d'octroi de permis. Le CCRRA a entrepris un examen. Nous avons une bonne idée de ce qui va en ressortir. Il devrait être rendu public au cours des prochains mois.

Ce qui nous intéresse particulièrement, c'est que la Colombie-Britannique a déjà publié ses lignes directrices, et qu'il s'agit de l'une des autorités provinciales. Nous croyons que les autres provinces publieront quelque chose de semblable. L'exposé de principes de la Colombie-Britannique indique clairement que les AGG ne sont pas des conseillers-courtiers et qu'on ne peut s'attendre à ce qu'ils agissent comme tels. La Colombie-Britannique a indiqué que les AGG sont responsables d'abord et avant tout envers les sociétés d'assurance et que s'ils ne respectent pas leurs contrats, ils pourraient être considérés inaptes à détenir une licence. C'est en gros ce qu'on a dit.

De plus, les assureurs ne délèguent pas de responsabilités aux AGG en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Toutefois, ils s'attendent à ce que nous respections les lignes directrices établies. Nous sommes considérés comme une entité déclarante, tout comme les 300 000 autres entités qui existent, semble-t-il. Nous avons mis en place des régimes de conformité, des politiques et des procédures. Nous avons notamment formé nos employés pour la lutte contre le blanchiment de capitaux. Ils sont efficaces en ce qui a trait à l'établissement et à la présentation de rapports. La CAILBA a élaboré du matériel de formation à l'intention des conseillers indépendants également.

Le règlement actuel impose des exigences très rigoureuses et coûteuses aux AGG, encore une fois parce que nous sommes considérés comme des conseillers à la vente. Ce nouveau règlement accroît ces exigences, ce qui nous inquiète encore plus.

Ce qui nous préoccupe particulièrement, c'est l'affirmation dans le rapport de consultation de novembre 2011 selon laquelle il existe une relation d'affaires entre le client et nous, alors que ce n'est pas le cas. L'idée de créer une réglementation qui établit une telle relation et qui nous oblige à y adhérer pourrait vraiment nous mettre dans l'embarras, parce qu'il nous est impossible de savoir quoi que ce soit. N'ayant pas rencontré le client, nous ignorons la teneur des discussions qui ont lieu dans le cadre de la transaction.

Pour conclure, les membres de la CAILBA appuient l'adoption de mesures réglementaires et policières rigoureuses afin de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Nous savons que nous avons un rôle à jouer, et nous sommes disposés à faire notre part. Nous espérons simplement que les modifications ultérieures ne viendront pas amplifier la dichotomie actuelle entre la réglementation à laquelle nous sommes assujettis et la fonction réelle que nous exerçons; il est aussi à espérer qu'on adoptera une mesure législative qui tiendra compte de ce que nous faisons, c'est-à-dire de la nature à faible risque de nos activités, de notre besoin de renseignements bien plus précis sur la façon dont l'argent est blanchi, et ce, sans perdre de vue la rentabilité.

I welcome the opportunity to have some more dialogue, and thank you again for the opportunity to be here today.

The Chair: I would like to start by referring to something you said in your opening comments in points 2 and 3. I refer in point 2 to where you state: "In the course of processing business for the adviser and the insurance, we do not accept cash regardless of the size of the transaction." That is a very straightforward statement.

In point 3, you make the statement: "In our opinion, most life insurance contracts are not viable for money laundering." Well, most means, "perhaps there are some that are."

I take those two statements and refer to some testimony we heard yesterday from Capra International, who, as you know, performed the 10-year review. They talked about how the purchase of a life insurance policy with a large down-payment and the subsequent cancellation of the policy and return of the down-payment is one type of money laundering scheme seen in the life insurance industry.

Would you gentlemen like to comment on that, please?

Mr. Swedlove: We, of course, do not take the position that we should not be covered by the AML/ATF Regime and that there are no issues. We are suggesting that there are certain products that do not lend themselves to money laundering activity. The examples I gave in my presentation were critical illness insurance, for example, term insurance. With respect to policies that have an investment component, where there is a cancellation option, absolutely, there is a possibility for activity to take place. It does not involve necessarily cash, because that is not something that is part of our business, but it could lead to layering on activity in order for money launderers to hide certain practices and activities.

It is important to note that there are opportunities within our industry for that to occur, but relative, for example, to banking, those are more limited.

The Chair: Anything further, Mr. Bulloch?

Mr. Bulloch: If I could add, segregated funds are on the insurance side, so they perform a lot like an investment. That would be something that could be more viable for getting money in and out. Further to Mr. Swedlove's comments, the surrender charges on getting out of insurance policies and the delay in getting all of that work is pretty awkward, so it is not very attractive for quite a few life insurance products to get the money in and get the money back out again.

The Chair: The industry clearly is not totally immune from money laundering.

Mr. Swedlove: That is correct.

Je serai heureux de fournir plus de détails à ce sujet, et je vous remercie de nouveau de nous avoir invités ici aujourd'hui.

Le président : J'aimerais commencer par me reporter aux points 2 et 3 de vos observations préliminaires. Au point 2, vous dites : « Au moment de traiter la transaction pour le conseiller et la société d'assurance, nous n'acceptons pas de versements en espèces, peu importe le montant de la transaction. » Il s'agit d'une déclaration très claire.

Au point 3, vous ajoutez ceci : « À notre avis, la plupart des contrats d'assurance-vie ne constituent pas un produit viable pour le blanchiment de capitaux. » Eh bien, quand on dit « la plupart », on insinue qu'il y en a peut-être quelques-uns qui le sont.

Je compare ces deux déclarations à certaines des observations que nous avons entendues hier de la part des témoins de Capra International, qui, comme vous le savez, est l'entreprise qui a mené l'examen de 10 ans. Ils nous ont expliqué qu'un des stratagèmes de blanchiment d'argent dans l'industrie de l'assurance-vie consiste à acheter une police d'assurance-vie avec une importante mise de fonds pour ensuite l'annuler.

Aimeriez-vous dire quelques mots là-dessus, messieurs?

M. Swedlove : Bien entendu, nous ne disons pas que nous devrions être exclus du régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et nous ne nions pas qu'il y a des problèmes. Nous faisons valoir l'argument que certains produits ne se prêtent pas à l'activité de blanchiment d'argent. J'ai donné quelques exemples dans mon exposé, notamment l'assurance contre les maladies graves et l'assurance-vie temporaire. En ce qui concerne les polices assorties d'un composant d'investissement et d'une option d'annulation, il y a absolument un risque qu'une telle activité ait lieu. Les versements en espèces ne sont pas nécessairement en cause, parce que cela ne fait pas partie de notre travail. Toutefois, les blanchisseurs pourraient recourir à la dispersion afin de cacher certaines pratiques et activités.

Il est important de noter que, dans notre industrie, le blanchiment d'argent est possible, mais relativement aux services bancaires, par exemple, c'est plus limité.

Le président : Voulez-vous ajouter quelque chose, monsieur Bulloch?

M. Bulloch : J'aimerais ajouter que les fonds distincts sont liés au volet assurance, ce qui signifie qu'ils fonctionnent beaucoup comme un investissement. Cela pourrait représenter une façon plus viable de transférer de l'argent. Pour donner suite aux observations de M. Swedlove, les frais de rachat pour annuler des polices d'assurance et le délai nécessaire pour effectuer l'opération sont très peu commodes; voilà pourquoi certains produits d'assurance-vie ne constituent pas une solution très attirante pour faire entrer et sortir de l'argent.

Le président : De toute évidence, l'industrie n'est pas totalement à l'abri du blanchiment d'argent.

M. Swedlove : C'est exact.

The Chair: I will go to my speakers' list.

[Translation]

Senator Maltais: Good morning, gentlemen. I am pleased that you are here today. Your language is not a problem for me because I was a broker for 25 years. So I am quite familiar with life insurance and general insurance companies.

Last night, I was really surprised, almost astonished, to hear what Capra International had to say to us here. Because of my knowledge of insurance contracts, the requirements of companies and the investigations that companies do on their future insured parties, I was surprised to hear that it was almost a sieve. I understood that they did not understand the system. That is what I understood from them. I am not saying that your system is 100 per cent perfect — there is someone who claimed to be perfect, but ended up on a cross. The system is not perfect, and there may be slight flaws. But I do not sincerely believe that the insurance companies, in how they operate in Canada and abroad, are places for laundering money from drug crimes. We are talking here about the proceeds of drugs. As you know, in an insurance contract, there has to be an insurable interest in the rider. So I do not see a terrorist taking out insurance on another, because he still has to die before getting access to the money. I do not think that insurance companies are getting into that.

We were told yesterday that someone can go to an insurance company, buy a policy for one or several million dollars, deposit the cheque, cancel the cheque two days later, and return the cheque. In practice, for the counsel and the people I have seen in 25 years, I do not think that this has happened. It does not even work. I do not think that someone can deposit a million dollars cash into an insurance company. I have never seen any cash transactions in insurance companies. Unless things have changed since I have been in politics, but it would surprise me. You have the opportunity today to set the record straight.

Knowing that you agree with the FATF and the review to take part in it is reassuring for Canadians, your clients who are involved in all the insurance companies. I would like to hear you tell us once and for all, to close this file, that insurance companies are not places for money laundering in the same way banks are.

Mr. Swedlove: Perhaps I will ask my colleague to respond so he can provide more details.

Jean-Pierre Bernier, Special Advisor to the President, Risk Management, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: I am a member of a committee of the Department of Finance, a multidisciplinary committee that meets at least twice a year. We have various interested parties give presentations.

Le président : Je cède la parole au prochain intervenant sur ma liste.

[Français]

Le sénateur Maltais : Bienvenue, messieurs. Je suis heureux de vous voir ici. Votre langage ne m'est pas indifférent puisque j'ai pratiqué le courtage pendant 25 ans. Donc, je connais assez bien les compagnies d'assurance-vie autant que générales.

Hier soir, j'ai été vraiment surpris, presque sonné, d'entendre ce que Capra International est venu nous dire ici. Connaissant les contrats d'assurance, les exigences des compagnies et les enquêtes que les compagnies font sur leurs futurs assurés, j'ai été surpris d'entendre dire que c'était presque des passoirs. J'ai compris qu'ils ne comprenaient pas le système. C'est ce que j'ai compris d'eux. Je ne dis pas que votre système est parfait à 100 p. 100 — il y en a un qui s'est prétendu parfait et il a fini sur une croix. Le système n'est pas parfait, il peut y avoir des petites failles, mais je ne crois sincèrement pas que les compagnies d'assurance, de la façon qu'elles opèrent au Canada et à l'étranger également, soient des endroits pour écouler de l'argent du crime de la drogue. On parle bien ici des produits de la drogue. Vous savez, dans un contrat d'assurance, et je ne vous l'apprends pas, il faut qu'il y ait dans l'intercalaire un intérêt assurable. Alors je ne vois pas un terroriste en assurer un autre, car encore faut-il qu'il meure pour toucher le bien. Je ne pense pas que les compagnies d'assurance embarquent là-dedans.

Hier, on me disait qu'une personne peut aller à une compagnie d'assurance, acheter une police de un ou plusieurs millions de dollars, déposer le chèque, l'annuler deux jours après, retourner le chèque. Dans la pratique, pour les conseils et les gens que j'ai vus pendant 25 ans, je ne crois pas que cela ce soit produit. Cela ne marche pas de même. Je ne crois pas qu'on puisse déposer un million de dollars *cash* dans une compagnie d'assurance. J'ai jamais vu de *cash* transigé dans les compagnies d'assurance-vie. À moins que vous ayez changé d'idée depuis le temps que je suis en politique; mais cela me surprendrait. Vous avez l'opportunité aujourd'hui de rétablir ces faits.

Deuxièmement, savoir que vous êtes d'accord avec la CAF et la révision d'y participer, c'est rassurant pour le public canadien, vos clients qui sont dans l'ensemble des compagnies d'assurance. J'aimerais vous entendre définitivement, pour clore ce dossier, nous dire que les compagnies d'assurance ne sont pas, au même titre que les banques, des endroits pour blanchir de l'argent.

M. Swedlove : Peut-être que je vais demander à mon collègue de répondre pour offrir plus de détails.

Jean-Pierre Bernier, conseiller spécial du président, Gestion des risques, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc. : Je suis membre d'un comité au ministère des Finances, un comité multidisciplinaire qui se réunit deux fois par année au moins, et où nous avons des présentations de différentes parties intéressées.

I have been on the committee for several years now and, in the past 18 months, we have had two separate presentations. One was by the Royal Canadian Mounted Police, and the other was by the Sûreté du Québec. I took the opportunity to ask the police officers if, in their 25- or 30-year careers, they have had any knowledge of cases in which insurance proceeds have been used for money laundering. In both cases, the Royal Canadian Mounted Police and the Sûreté du Québec told me that they were not aware of situations in Canada where insurance proceeds had been used for money laundering.

Senator Maltais: That seems very clear to me.

[English]

Mr. Bulloch: The first thing that has to happen is the adviser provincially has to know his client by law. He has to ask the client a lot of questions about the individual to satisfy the situation. When the application is submitted, there probably is evidence, including blood and urine and all those fun things. There could be financial underwriting, such as two years or five years of corporate financial information, to justify the amount of insurance. Credit checks are done and there could even be two years of financials individually that have to be presented. A lot of things have no go into this package of \$1-million premium. I am 39 years in this business and have not seen anything laundered or criminal in my world.

Senator Ringuette: OSFI was before us, and you are under the auspices of OSFI. They told us that they were helping the banks and the insurance companies with regard to risk assessment. I would like you to tell us if this is the case for your two different organizations. The other issue is in relation to the benchmark of \$10,000. You are certainly not the first witness to bring to our attention that perhaps the blanket legislation with the benchmark of \$10,000 is not the best way to approach the issue. Maybe risk assessing in the different sectors would be more appropriate.

First, how do you deal with OSFI in regard to the reporting requirement that you have to maintain? Second, because there has been consultation have you voiced, like many other witnesses, to the Department of Finance and FINTRAC the need to go to a risk-based approach instead of benchmarking an amount of money?

Mr. Swedlove: I will turn to Mr. Bernier to give more detail on the consultation process, but there is no question that for a long time as an industry we have been supporting the risk-based approach at all levels. In our mind that is the way you really get to deal with the bad guys in the system. Having a bunch of rules that people can figure out and get around does not resolve the problem. The most effective way is for us to focus in on the areas where there is greater risk.

Cela fait plusieurs années que je siége à ce comité, et, au cours des 18 derniers mois, nous avons eu deux présentations distinctes. Une par la Gendarmerie royale du Canada, et une deuxième par la Sûreté du Québec. J'ai profité de l'occasion pour demander aux policiers si, dans leur carrière de 25, 30 ans, ils avaient eu connaissance d'affaires dans lesquelles les produits d'assurance auraient été utilisés à des fins de blanchiment d'argent. Dans les deux cas on m'a répondu, d'un côté la Gendarmerie royale du Canada et, de l'autre la Sûreté du Québec : « Non, nous ne sommes pas au courant de situations au Canada où des produits d'assurance ont été utilisés pour le blanchiment d'argent. »

Le sénateur Maltais : Cela m'apparaît très clair.

[Traduction]

M. Bulloch : Tout d'abord, le conseiller à l'échelle provinciale doit connaître son client en vertu de la loi. Il doit lui poser beaucoup de questions pour faire toute la lumière sur la situation. Lorsque la demande est présentée, il faut parfois fournir des preuves, comme des échantillons de sang et d'urine et tous ces agréments. Il faut parfois des arrangements financiers de souscription, comme deux ou cinq ans de renseignements financiers sur la société, afin de justifier le montant de l'assurance. On effectue une vérification de la solvabilité et on peut même exiger que la personne présente ses états financiers pendant deux ans. Il y a beaucoup d'interdictions dans la prime de 1 million de dollars. J'ai 39 ans d'expérience dans ce domaine et je n'ai vu aucun cas de blanchiment ou d'activité criminelle jusqu'à présent.

Le sénateur Ringuette : Vos associations relèvent du BSIF. Lors de leur comparution devant notre comité, les représentants du BSIF nous ont dit qu'ils aidaient les banques et les sociétés d'assurance au chapitre de l'évaluation des risques. J'aimerais que vous nous disiez si c'est le cas pour vos deux organisations. Mon autre question concerne le seuil de 10 000 \$. Vous n'êtes certainement pas le premier témoin à nous signaler qu'une mesure législative générale qui impose un seuil de 10 000 \$ n'est peut-être pas la meilleure façon d'aborder la question. Il serait peut-être plus approprié de mener une évaluation des risques dans les différents secteurs.

Premièrement, comment travaillez-vous avec le BSIF pour remplir les exigences en matière d'établissement de rapports? Deuxièmement, étant donné qu'il y a eu consultation, avez-vous indiqué, comme bien d'autres témoins, au ministère des Finances et au CANAFE qu'il est nécessaire d'adopter une approche fondée sur les risques au lieu d'imposer un seuil concernant le montant d'argent?

M. Swedlove : Je vais demander à M. Bernier de donner plus de détails sur le processus de consultation, mais il ne fait aucun doute que notre industrie appuie depuis longtemps l'approche fondée sur les risques à tous les niveaux. Selon nous, c'est vraiment ainsi qu'on devrait s'attaquer aux méchants dans le système. On ne résout pas le problème en imposant une foule de règles parce que les gens finissent par trouver un moyen de les contourner. La solution la plus efficace, c'est de se concentrer sur les domaines où il y a un risque accru.

We have spent a great deal of time as an association working with our international colleagues to get that understood at the international level and the FATF level, so we are pleased that they took steps recently to include that a risk-based analysis approach should apply as their first recommendation.

It is another thing to get governments to accept that, to move away from a rules-based focus and to accept that principle and concept because they have been dealing in a rules-based world for a significant period of time. It is very much a mindset. It is a way of thinking and an acceptance by the international community that that is an appropriate way to go.

In my past experience, because I was on the government side as president of the FATF at one time, it was difficult for them to accept the concept of risk-based approach so we are extremely pleased that they are now willing to accept that concept. It is now time for governments to react positively to that.

I will turn to Mr. Bernier to talk directly about the consultation process with OSFI.

Mr. Bernier: OSFI, as you know, is a prudential regulator. When it comes to federally regulated financial institutions, they focus on risk management and risk assessment, not on compliance for the entire money laundering legislation. The supervision of our members pertaining to compliance is done by FINTRAC, and OSFI is one of the best regulators in the world. They have an international reputation and, yes, we work with them cooperatively on risk assessment.

A few years ago, when this legislation was introduced, we sat down with OSFI. We looked at the products and services offered by like companies across Canada. We put them in broad categories and we put a risk assessment on each and every one of them.

We do not report on suspicious transactions to OSFI. We report to FINTRAC regarding suspicious transactions or suspicious attempted transactions. Because the risk-based approach at the international level is new in terms of recommendation, which is Recommendation No. 1 of the Financial Action Task Force, and was adopted very recently, we met with the FATF and we are soon to start with them into the development of how the risk-based approach will be implemented in the insurance industry. That work has to start.

There is also another international association or organization called the International Association of Insurance Supervisors, which is worldwide. They are meeting during the week of April 18, in Chicago, to apply how to implement the risk-based approach. Needless to say, the work we are doing with the International Association of Insurance Supervisors and the work we are doing with the Financial Action Task Force will be

Notre association a passé beaucoup de temps à collaborer avec nos collègues internationaux afin de faire passer le message à l'échelle internationale, notamment au sein du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux, ou GAFI. Nous sommes donc heureux de voir qu'ils ont récemment pris des mesures pour inclure, comme première recommandation, l'application d'une approche d'analyse fondée sur les risques.

C'est une tout autre paire de manches quand on demande aux gouvernements d'accepter ce principe et de délaisser l'approche fondée sur les règles parce qu'ils travaillent depuis fort longtemps dans un contexte axé sur les règles. Il s'agit d'une manière de penser qui est reconnue par la communauté internationale comme la bonne façon de procéder.

Si je me fie à mon expérience antérieure au sein du gouvernement, à titre de président du GAFI, les membres avaient du mal à accepter le concept de l'approche fondée sur les risques. Nous sommes donc ravis qu'ils soient maintenant disposés à l'accepter. Il est grand temps que les gouvernements réagissent positivement à cette idée.

Je vais maintenant laisser M. Bernier vous parler du processus de consultation avec le BSIF.

M. Bernier : Le BSIF, comme vous le savez, est un organisme de réglementation prudentielle. En ce qui concerne les institutions financières sous réglementation fédérale, elles mettent l'accent sur la gestion et l'évaluation des risques, plutôt que la conformité à la législation complète sur le blanchiment d'argent. C'est le CANAFE qui surveille la conformité de nos membres. Le BSIF figure parmi les meilleurs organismes de réglementation au monde, comme en témoigne sa réputation d'envergure mondiale. Alors, oui, nous collaborons avec le BSIF sur le plan de l'évaluation des risques.

Il y a quelques années, lorsque le projet de loi a été présenté, nous avons tenu une rencontre avec le BSIF. Nous avons examiné les produits et les services offerts par des sociétés similaires partout au Canada. Nous les avons divisées en grandes catégories, puis nous avons évalué les risques de chacune d'elles.

Pour ce qui est des transactions douteuses, ce n'est pas au BSIF que nous les signalons. C'est plutôt au CANAFE que nous rapportons toute transaction douteuse ou toute tentative de transaction douteuse. Étant donné que l'approche fondée sur les risques est une nouvelle mesure qui vient d'être adoptée à l'échelle internationale, conformément à la recommandation n° 1 du Groupe d'action financière, nous avons rencontré les membres du GAFI et nous allons bientôt commencer à travailler avec eux pour déterminer comment l'approche fondée sur les risques sera mise en œuvre dans l'industrie de l'assurance. Il faut s'atteler à la tâche.

Par ailleurs, il y a une autre association ou organisation internationale, appelée l'Association internationale des contrôleurs d'assurance. Celle-ci tiendra une réunion la semaine du 18 avril, à Chicago, pour examiner comment mettre en œuvre l'approche fondée sur les risques. Il va sans dire que nous ferons preuve de cohésion tout au long de notre collaboration avec l'Association internationale des contrôleurs d'assurance et le

consistent throughout but the work is just starting. We will work with OSFI and FINTRAC once the international standards or criteria are set.

Mr. Bulloch: Perhaps I am the closest to where the rubber meets the road in many of the discussions. I will use an example. A client gives an adviser an \$11,000 cheque. The adviser has to do checks to ensure everything is okay there and then hands it off to, say, our officer. My administration person has to do the same thing. It has to go to my compliance person because they have to check some things and then it goes off to the insurance company. I am not sure what all they do.

When they get it, they then deposit the cheque into their bank account. After they have done their check, their bank does their checks because they just got \$11,000, and then when it clears the other bank that bank does the checks. We have five or six individuals doing checks and it is rules-based. When FINTRAC audits us and asks whether we got all the answers to this form, yes, we did and we have it on record, and that is a great audit.

Senator L. Smith: Mr. Bulloch, in your write-up on point 10 you said:

We know we have a part to play but sincerely hope that the current disconnect between how we are regulated and the actual functions we perform will not be magnified by the proposed changes.

What do you want to happen?

Mr. Bulloch: One of the things we are really crying for is to get information about what the crooks are doing or what the terrorists are doing. I will give an example.

A few months ago, I was in Toronto and got a call from my Visa card holder and I had just returned on Sunday from a golfing trip. I had booked my vacation for the winter and then just checked into a hotel in Toronto after getting gas at a service station. They thought all those things were weird to happen on the same day. They called and asked me some questions. The representative was professional and got the information she needed. I was complimentary and happy they did that. Someone pulled that information real quickly. That is what we need. We need to know what Billy the Kid looks like, what he is doing today and how we can make sure he does not come and meet one of our advisers.

Groupe d'action financière, mais le travail ne fait que commencer. Nous collaborerons avec le BSIF et le CANAFE une fois que les normes ou les critères internationaux seront établis.

M. Bulloch : Je représente peut-être davantage le côté terre-à-terre de bon nombre des questions dont on discute. Je vais donner un exemple. Un client remet à un conseiller un chèque de 11 000 \$. Le conseiller doit effectuer des vérifications pour s'assurer que tout est correct et, le cas échéant, il renvoie le cas, disons, à notre agent. Mon employé administratif doit faire la même chose. Il doit consulter mon employé chargé de la conformité parce qu'ils doivent vérifier certains renseignements, après quoi le chèque est envoyé à la société d'assurance. Je ne suis pas sûr de tous les détails.

Lorsque la société d'assurance reçoit le chèque, elle le dépose dans son compte bancaire. Une fois que la société d'assurance effectue ses vérifications, sa propre banque fait d'autres vérifications parce qu'on vient de recevoir un chèque de 11 000 \$; quand le tout est approuvé, c'est au tour de l'autre banque de procéder à des vérifications. Nous avons cinq ou six employés chargés des vérifications, et il s'agit d'une approche fondée sur les règles. Quand le CANAFE vérifie notre travail, il demande si nous avons obtenu toutes les réponses liées au cas en question; nous lui répondons que oui, nous les avons obtenues, avec preuves à l'appui. C'est ce qui permet de réaliser une excellente vérification.

Le sénateur L. Smith : Monsieur Bulloch, dans votre mémoire, au point 10, vous dites ceci :

Nous savons que nous avons un rôle à jouer, mais nous espérons sincèrement que les modifications proposées ne viendront pas amplifier la dichotomie actuelle entre la réglementation à laquelle nous sommes assujettis et les fonctions réelles que nous exerçons.

Que proposez-vous comme solution?

M. Bulloch : Une des choses que nous réclamons, c'est d'obtenir des renseignements sur ce que font les escrocs ou les terroristes. Je vais vous donner un exemple.

Il y a quelques mois, j'étais à Toronto et j'ai reçu un appel concernant ma carte Visa. C'était un dimanche, et je revenais tout juste d'un voyage de golf. J'avais fait des réservations pour mes vacances d'hiver. Après m'être arrêté à une station de service pour acheter de l'essence, je suis allé à un hôtel à Toronto pour signaler mon arrivée. La compagnie avait trouvé bizarre que tous ces achats aient été faits le même jour. Voilà pourquoi on m'appelait pour me poser des questions. La représentante a réussi, de façon professionnelle, à obtenir les renseignements dont elle avait besoin. Je l'ai complimentée pour son travail; en fait, j'étais heureux qu'on effectue cette vérification. Quelqu'un avait repéré ces renseignements à la vitesse de l'éclair. C'est justement ce dont nous avons besoin. Nous devons savoir à quoi ressemble Billy the Kid, être au courant de ses faits et gestes chaque jour et nous assurer qu'il ne vient pas rencontrer un de nos conseillers.

Recently, I was driving down Highway 416 coming to work and the service light went on in my vehicle. I do not have an expensive vehicle but I pushed a button and they did a diagnostic check on my vehicle at 110 kilometres an hour. Can we not do that with this thing? We are in the 1980s here in this whole thing.

Senator L. Smith: We have had witnesses as of yesterday say that the regime seems to be working but certain things need to be done to move it forward.

In listening to your feedback, there have been some witnesses who have suggested there should be a special committee that would be made up of key players from the different sectors to help develop some form of strategy, identification or whatever measurement system.

Do you have comments about that, Mr. Swedlove or Mr. Bernier? How can you make the system better?

Mr. Bulloch: The problem is probably privacy and so forth, but when you are applying for an insurance policy you have to sign off and agree that the information will be stored and all of those things. I would think that in addition to agreeing to buy this product you agree that FINTRAC could get this information also. Maybe I watch too much *CSI*, but they are able to find out what a person has done in their bank account.

I will return to the example that I used earlier about the \$11,000 cheque. None of those institutions are talking to each other; the adviser is not talking with us about this \$11,000. There is a total disconnect.

We need to get it set up so that somebody up there is saying, "Okay, there is a pattern here. This gentleman has done this, this, this and this and with these organizations, and now we have to deal with it."

Mr. Swedlove: A common complaint reporting entities have is around the lack of feedback that they get from government, particularly FINTRAC, about the trends out there that we should be aware of. I think one of the greatest frustrations that financial institutions have is the fact that all of this information is being provided to FINTRAC. FINTRAC has very sophisticated computer software to identify trends, like Visa does with respect to credit card fraud, yet we do not seem to find out where the trends are and what is happening that would lead us to do a better job in actually catching the bad guys.

That has been a common complaint. As my colleague noted, there are privacy issues and so forth. However, surely more typologies that define behaviour could be provided to us so that we can do a better job as far as the process goes.

Récemment, je conduisais sur l'autoroute 416 pour aller au travail, et le voyant de service s'est allumé sur le tableau de bord de mon véhicule. Je n'ai pas une voiture haut de gamme, mais j'ai appuyé sur un bouton pour signaler le problème aux techniciens, qui ont alors procédé à un test de diagnostic de mon véhicule pendant que je roulais à 110 kilomètres-heure. Ne pouvons-nous pas faire quelque chose de similaire dans notre industrie? On dirait que nous sommes restés dans les années 1980 en ce qui concerne ce dossier.

Le sénateur L. Smith : Selon les témoins que nous avons reçus hier, le régime semble bien fonctionner, mais il faut prendre certaines mesures afin de l'améliorer.

Relativement à vos observations, il faut dire que certains témoins ont laissé entendre qu'on devrait établir un comité spécial composé des principaux acteurs des différents secteurs pour aider à élaborer une sorte de stratégie, de système d'identification ou de système de mesure.

Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet, messieurs Swedlove ou Bernier? Comment peut-on améliorer le système?

M. Bulloch : Ce qui risque de poser problème, c'est la protection de la vie privée et tout le reste. N'empêche que quand on fait une demande de police d'assurance, on doit signer un contrat et donner son accord pour que les renseignements soient conservés, et cetera. Je serais porté à croire qu'en achetant un tel produit, on accepte aussi que le CANAFE ait accès à ces renseignements. Peut-être que je regarde trop l'émission *CSI*, mais il y a moyen de savoir ce qu'une personne fait dans son compte bancaire.

Je vais reprendre l'exemple que j'ai utilisé tout à l'heure concernant le chèque de 11 000 \$. Aucune de ces institutions ne communique entre elles; le conseiller ne nous parle pas des 11 000 \$. Il y a une déconnexion totale.

Nous devons faire en sorte que quelqu'un là-bas dise : « Très bien, il y a une tendance ici. Cette personne a fait ceci, ceci et cela et elle l'a fait avec ces organismes, et maintenant, nous devons nous en occuper ».

M. Swedlove : Une plainte courante des entités déclarantes, c'est l'absence de rétroaction de la part du gouvernement, et en particulier du CANAFE, au sujet des tendances que nous serions censés connaître. Je pense que l'une des plus grandes frustrations des institutions financières tient au fait que toute cette information est communiquée au CANAFE. Le CANAFE possède des logiciels très perfectionnés permettant de déceler les tendances, comme en possède Visa pour la fraude sur les cartes de crédit, et pourtant, nous ne semblons pas trouver où se trouvent ces tendances et ce qui se fait qui nous permettrait de faire un meilleur travail pour appréhender les délinquants.

C'est une plainte courante. Comme mon collègue l'a noté, il y a des questions liées à la protection de la vie privée et ainsi de suite. Toutefois, on pourrait certainement nous fournir plus de typologies qui définissent les comportements de sorte que nous puissions faire un meilleur travail en ce qui concerne le processus.

Mr. Bernier: To answer your question, I would like to move from money laundering to terrorist financing.

They are many lists today of terrorism and terrorist groups. Unfortunately, some are downloadable; some are not. Some are on paper. They come in different formats and are not always up to date.

It would be very useful and cost efficient if somehow the competent authorities could consolidate the lists of terrorist groups into one and keep it updated.

Senator L. Smith: Are you saying there are many silos; that people are doing good jobs but there is not enough communication, which goes probably to the privacy issues?

Mr. Bernier: That is correct.

Senator Harb: Thank you for your presentation.

The point you raised about the feedback seems to be a consistent message we have been hearing from all the people who have appeared before us so far. A gentleman from the Canadian Imperial Bank of Commerce told us that we need to communicate both ways.

This goes to the heart of the issue. I do not think any one of you will disagree about the importance of or the value in having a FINTRAC in place. What I hear you complaining about is the level of performance and how you can make the performance more relevant to what they are trying to do.

The notion of you reporting on people who do transactions over \$10,000 is there. It seemed to me that you are complaining about that; you are saying that the current regulatory regime imposes extremely difficult and expensive requirements on MGAs.

If I am to tell you that one of the proposals before us is to remove the limit of the \$10,000 — that you would have to report on everything, even a penny — how would you view that?

Mr. Bulloch: I think it is a complete waste of energy but we would manage it and we would deal with it. It would just mean that someone in our officers would have more work to do. It would solidify their career, I guess. We would live with it.

We really want to help in this whole world of terrorism. This is serious — we all agree — and we would like to do our part. It is just what is reasonable.

Mr. Swedlove: I was not complaining about FINTRAC not performing because its role is to gather the information and inform police authorities about possible money-laundering or terrorist-financing activity. They are doing that, and we see that the reports to the authorities are increasing and are presumably leading to more results.

M. Bernier : Pour répondre à votre question, j'aimerais passer du blanchiment d'argent au financement des activités terroristes.

Il existe aujourd'hui de nombreuses listes sur le terrorisme et les groupes terroristes. Malheureusement, certaines d'entre elles peuvent être téléchargées, d'autres non. Certaines n'existent que sur papier. Elles viennent dans des formats différents et ne sont pas toujours à jour.

Il serait très utile et rentable que les autorités compétentes trouvent une façon quelconque de regrouper ces listes des groupes terroristes en une seule et qu'ils la gardent à jour.

Le sénateur L. Smith : Est-ce que vous êtes en train de dire qu'il y a de nombreux cloisonnements; que les gens font du bon travail, mais qu'il n'y a pas suffisamment de communication, ce qui est probablement attribuable aux questions liées à la protection de la vie privée?

M. Bernier : C'est exact.

Le sénateur Harb : Merci de votre exposé.

Le point que vous avez soulevé au sujet de la rétroaction semble être un message que nous entendons de tous ceux qui ont comparu devant nous jusqu'ici. Un représentant de la Banque Canadienne Impériale de Commerce nous a dit que la communication doit se faire dans les deux sens.

C'est au cœur du problème. Je pense qu'aucun d'entre vous ne remettrait en question l'importance d'avoir un CANAFE. Ce sur quoi je vous ai entendus vous plaindre, c'est sur le degré de performance et comment vous pouvez rendre cette performance plus pertinente par rapport à ce qu'il fait.

L'idée que vous déclariez les gens qui font des transactions de plus de 10 000 \$ est là. Il me semble que vous vous plaignez de cela; vous dites que le régime réglementaire actuel impose des exigences extrêmement difficiles et coûteuses aux AGG.

Si je vous disais qu'une des propositions que nous examinons est l'élimination de la limite de 10 000 \$ — que vous deviez faire des rapports sur tout, même sur un sou —, comment verriez-vous cela?

M. Bulloch : Je pense que c'est un gaspillage total d'énergie, mais nous arriverions à y faire face. Cela signifierait simplement que quelqu'un dans nos bureaux aurait plus de travail. Cela aurait pour effet d'assurer leur carrière, je suppose. Nous pourrions vivre avec cela.

Nous voulons vraiment apporter notre aide dans tout cet univers du terrorisme. C'est une question sérieuse — nous sommes tous d'accord — et nous aimerions faire notre part. C'est simplement ce qui est raisonnable.

M. Swedlove : Je ne me plaignais pas du fait que le CANAFE n'avait pas une bonne performance parce que son rôle est de rassembler l'information et d'informer les autorités policières au sujet des activités possibles de recyclage des produits de la criminalité ou du financement des activités terroristes. Il fait cela, et nous voyons que les rapports aux autorités augmentent et cela mènent, nous pouvons le présumer, à plus de résultats.

What I noted was that, as they are doing this activity, it would be helpful to us, as the chair noted, that we as partners in the system get feedback for all the information that we provide. We want to know what is useful, what is less useful, and how do we better serve the process.

Senator Harb: Would you be surprised if I were to tell you how many countries around the world are part of the system? FINTRAC issued a report dated April 2012 and in it they look at the 12 top destinations of electronic fund transfers with money laundering cases attached to them. Canada is nowhere part of the top 15 countries, but would you be surprised if I tell you that the United States ranked first, followed by the United Kingdom? Then you have Japan, Germany, Italy, France, Switzerland, and so on.

These are hardly countries where you would suspect terrorist financing to take place. Six out of the G7 countries are in the top.

I guess it goes to the heart of what you are saying: We have to give our head a shake to find out exactly what we are trying to do here.

I think we will look at the government's side of things at some point in time. Would you be a proponent of the fact that perhaps there should be a governing body where you guys and the banks and all those who have to comply should be part of that, so you can have your voice more effectively heard?

Mr. Swedlove: I will be quick, Mr. Chair.

As my colleague noted, there is an advisory group that meets, and we participate actively in that group. The government does reach out to get input from us on a regular basis. That is important to note.

The reason that the countries on your list are listed high is that they are the ones that carry out the financial transactions. On a volume basis, it is not surprising the United States would be rated No. 1 simply because of the number of financial transactions that go through the United States.

Also, I wanted to note that we do not support the removal of the \$10,000 exemption simply because we think it simply adds to the administrative burden significantly, given we believe there has been no demonstration of a real problem that exists for transactions that are that small.

Mr. Bernier: On the issue of feedback, Canada is one of the countries in the world that does not produce what we call a "threat assessment by sector." A growing number of countries are producing this threat assessment document.

In our submission to the Department of Finance on the act, we have made this recommendation to strengthen the AML/ATF regime, without the use of legislation or regulations.

Ce que j'ai signalé, c'est qu'en faisant cette activité, il nous serait utile, comme l'a noté le président, que nous ayons, à titre de partenaires dans le système, une rétroaction pour toute l'information que nous fournissons. Nous voulons savoir ce qui est utile, ce qui est moins utile et comment nous pouvons faire un meilleur travail dans ce processus.

Le sénateur Harb : Seriez-vous étonnés si je vous donnais le nombre de pays dans le monde qui font partie de ce système? Le CANAFE a publié un rapport daté d'avril 2012 et dans ce rapport, il a examiné les 12 principales destinations des transferts électroniques de fonds comportant un élément de recyclage des produits de la criminalité. Le Canada ne fait absolument pas partie des 15 principaux pays, mais vous seriez étonnés si je vous disais que les États-Unis arrivaient au premier rang, suivis du Royaume-Uni? Vous avez ensuite le Japon, l'Allemagne, l'Italie, la France, la Suisse, et ainsi de suite.

Ce ne sont pas des pays où vous vous attendriez qu'il y ait du financement d'activités terroristes. Six des pays du G7 en font partie.

Je pense que cela va au cœur de ce que vous dites : nous devons nous ressaisir pour déterminer exactement ce que nous essayons de faire ici.

Je pense que nous examinerons le côté gouvernemental des choses à un certain moment donné. Seriez-vous favorables à l'idée qu'il devrait peut-être y avoir un bureau de direction dont vous feriez vous-même partie, ainsi que les banques et tous ceux qui doivent se conformer à cette loi, de sorte que votre voix soit entendue plus efficacement?

M. Swedlove : Je serai bref, monsieur le président.

Comme l'a noté mon collègue, il existe un groupe consultatif dans lequel nous avons une participation active. Le gouvernement fait des efforts pour obtenir notre son de cloche sur une base régulière. C'est important de le noter.

La raison pour laquelle les pays dont vous avez parlé figurent au sommet de votre liste, c'est que ce sont les pays où se font les transactions financières. Si l'on se base sur le volume, il n'est pas étonnant que les États-Unis arrivent au premier rang simplement à cause du nombre de transactions financières qui passe par ce pays.

De plus, je veux souligner que nous n'appuyons pas l'élimination du seuil de 10 000 \$ parce que nous pensons que cela ne fait qu'ajouter de manière substantielle au fardeau administratif, étant donné que nous croyons que l'on n'a pas fait la démonstration de l'existence d'un problème réel dans le cas des transactions d'une aussi petite taille.

M. Bernier : Concernant la question de la rétroaction, le Canada est un des pays dans le monde qui ne produit pas ce que nous appelons une « évaluation de la menace par secteur ». Un nombre croissant de pays fournissent ce document d'évaluation de la menace.

Dans notre mémoire adressé au ministère des Finances, nous avons fait cette recommandation pour renforcer le régime LRPC/FAT, sans le recours à la loi ou au règlement.

The Chair: Thank you very much.

That concludes the questions in round one. I will move to round two. We have just over 10 minutes remaining.

[*Translation*]

Senator Maltais: I am simply wondering about something. Unlike the financial institutions — banks, credit unions, Visa cards, and so on — the companies have personal information about people, their health and family background, for instance. Would this information be useful to others?

There is privacy protection legislation in Canada that governs this particular sector. I do not know how the health of one of your clients might interest the RCMP if everything is in order financially and the person is not a criminal. Is there not a danger somewhere?

Mr. Bernier: For our industry, it is much more challenging to ensure that there is good coordination between privacy protection and the personal information we could communicate to police officers and even to FINTRAC.

Unfortunately, in Canada, there are still some problems — some of which seem insurmountable — between processing or compliance with the Privacy Act and compliance with the money laundering act.

Senator Maltais: What would you recommend to change that?

Mr. Bernier: Perhaps the Office of the Privacy Commissioner should sit down with the appropriate authorities and find solutions to the problem. These problems are not unique to Canada; we are discussing the same things at the international level.

[*English*]

Mr. Swedlove: To that point, as an example for the committee, when I was consulting internationally on this issue, the government required the companies to apply a global approach to the money laundering issue. In other words, the international operations of companies like Manulife or Sun Life or TD Bank also have to be covered by the Canadian authorities. You have to take a global approach and be aware of what your subsidiaries are doing and whether people are accessing both the parent and the subsidiary operations. That international requirement applies to our companies. At the same time, there is legislation on the books in most countries that restrict cross-border information flows to take place because of the privacy laws. You are damned if you do and damned if you do not on this issue because there is no way of complying with both standards.

Le président : Merci beaucoup.

Cela met fin au premier tour de questions. Nous allons commencer le deuxième tour. Il ne nous reste qu'une dizaine de minutes.

[*Français*]

Le sénateur Maltais : Je me pose bien humblement une question. Contrairement aux institutions financières, les banques, les caisses de crédit, les cartes Visa et autres, les compagnies détiennent des renseignements sur la vie personnelle, l'état de santé et les antécédents familiaux par exemple. Est-ce que ce sont des informations qu'il serait utile de fournir à d'autres?

Il y a une loi au Canada qui exige le respect de la vie privée dans ce secteur particulier. Je ne sais pas en quoi l'état de santé d'un de vos clients pourrait intéresser la GRC si tout est correct sur le plan financier et que ce n'est pas un bandit. Est-ce qu'il n'y a pas un danger quelque part?

M. Bernier : Pour notre industrie, c'est beaucoup plus un défi pour s'assurer qu'il y a une bonne coordination entre la protection de la vie privée et l'information personnelle que nous pouvons communiquer aux agents policiers et même auprès du CANAFE.

Au Canada, malheureusement, il existe encore des problèmes dont quelques uns semblent insurmontables entre le traitement ou la conformité avec la loi sur les renseignements personnels et la conformité avec la loi sur le blanchiment d'argent.

Le sénateur Maltais : Que recommanderiez-vous pour ajuster tout cela?

M. Bernier : Il faudrait peut-être que le bureau du commissaire à la vie privée s'assoie avec les organismes compétents en la matière et cherche des solutions au problème. Ce ne sont pas des problèmes uniques au Canada; nous discutons des mêmes sujets au niveau international.

[*Traduction*]

M. Swedlove : À cet égard, à titre d'exemple pour le comité, lorsque je faisais de la consultation au niveau international sur cette question, le gouvernement exigeait des entreprises qu'elles appliquent une approche globale à la question du blanchiment d'argent. En d'autres mots, les activités internationales d'entreprises comme Manuvie, Sun Life ou la Banque TD doivent également être surveillées par les autorités canadiennes. Vous devez adopter une approche globale et être conscient de ce que font vos filiales et si les gens ont accès à la fois aux activités de la société mère et des filiales. Les exigences internationales s'appliquent à nos entreprises. En même temps, il existe dans la plupart des pays des lois qui limitent la transmission transfrontalière de l'information, des lois qui protègent la vie privée. Dans cette question, quoi que vous fassiez, vous avez tort parce qu'il est impossible de se conformer à ces deux normes.

That, as my colleague said, is something that exists not only in Canada but also internationally. There must be more work by the international community to find solutions in that area.

[Translation]

Senator Ringuette: Mr. Bernier, you said that you had asked the RCMP and the Sûreté du Québec about the possibility of money laundering in your industry and that the answer had been that, to date, there had not been any suspicious transactions in your industry.

Mr. Bernier: Yes, the two senior police officers who made separate presentations told us that they were not aware of any situation where insurance proceeds from our industry had been used for money laundering.

[English]

Senator Ringuette: In a given year, let us take last year for both of you, how many transactions did you report to FINTRAC and at what cost? Have you costed that?

Mr. Bernier: It was in the hundreds last year. Whether it goes to the tens of thousands, I do not know. We do not take cash, so we cannot be compared to banks with regard to the number of suspicious transactions that we report to FINTRAC. We are a low-risk industry, and this state of affairs has been recognized as well by the International Association of Insurance Supervisors.

Senator Ringuette: What would be your cost to do this reporting on a yearly basis or on a five-year basis or on whatever basis that you can tell us about?

Mr. Bernier: It will definitely be in the millions of dollars.

Senator Ringuette: Is that per year?

Mr. Bernier: It is millions of dollars on an industry basis per year, yes. Before you report, you have to check internally and go through all kinds of processes to ensure that you are reporting right. If you operate worldwide, it is more expensive.

Senator Ringuette: Mr. Bulloch, do you have a comment?

Mr. Bulloch: I cannot comment on the association members as to how many or if they have had any. At our board levels, none of us had experienced any and at my office, none have been reported.

Senator Ringuette: Yesterday we heard from witnesses with Capra International, which did the evaluation of the system for Treasury Board and Justice, I believe. They informed us that all the data for the last three years had been forwarded from FINTRAC to the RCMP, but the RCMP did not have enough resources to look through all the data. Three years of operation by the different sectors — input reports, data, et cetera — was

Comme mon collègue l'a dit, c'est quelque chose qui existe non seulement au Canada, mais également à l'échelle internationale. Il faut que la communauté internationale travaille plus activement pour trouver des solutions dans ce domaine.

[Français]

Le sénateur Ringuette : Monsieur Bernier, vous avez dit que vous avez questionné la GRC et la Sûreté du Québec en ce qui a trait à des possibilités de blanchiment d'argent venant de votre secteur et que la réponse avait été que, jusqu'à maintenant, il n'y avait pas eu de transactions suspectes dans votre secteur.

M. Bernier : Oui, les deux policiers chevronnés qui ont fait leur présentation séparément nous ont dit qu'ils n'étaient pas au courant de la situation où les produits d'assurance de notre industrie ont été utilisés pour le blanchiment d'argent.

[Traduction]

Le sénateur Ringuette : Au cours d'une année donnée, prenons par exemple l'année dernière, si on parle de vous deux, combien de transactions avez-vous déclarées au CANAFE et à quel coût? Avez-vous établi le coût de cette mesure?

M. Bernier : L'an dernier, c'était dans les centaines. Je ne sais pas si c'était dans les dizaines de milliers. Nous ne prenons pas d'argent comptant, alors, nous ne pouvons pas être comparés aux banques en ce qui a trait au nombre de transactions douteuses que nous signalons au CANAFE. Nous sommes une industrie à faible risque, et cette situation a été reconnue également par l'Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance.

Le sénateur Ringuette : Que vous en coûte-t-il pour faire ces rapports sur une base annuelle, quinquennale ou peu importe?

M. Bernier : Ce serait certainement dans les millions de dollars.

Le sénateur Ringuette : Est-ce par année?

M. Bernier : Ce sont des millions de dollars à l'échelle de l'industrie par année, oui. Avant de faire rapport, vous devez faire des vérifications à l'interne et respecter toutes sortes de processus pour vous assurer que vous faites une déclaration qui est exacte. Si vous œuvrez à l'échelle internationale, cela est plus coûteux.

Le sénateur Ringuette : Monsieur Bulloch, avez-vous des observations?

M. Bulloch : Je ne peux faire d'observation sur la question de savoir si les membres de l'association ont eu des cas et combien ils en ont eu. Au niveau de notre conseil de direction, personne n'a eu à le faire, et, dans mon bureau, il n'y a pas eu de rapport.

Le sénateur Ringuette : Hier, nous avons entendu des témoins de Capra International, qui a réalisé l'évaluation du système du Conseil du Trésor et du ministère de la Justice, je crois. Ils nous ont informés que toutes les données des trois dernières années ont été transmises à la GRC par le CANAFE, mais que la GRC n'avait pas suffisamment de ressources pour examiner toutes les données. Trois années d'activité par les différents secteurs — rapports, données,

sent to FINTRAC and manipulated to get the most out of the data. That information was then sent to the RCMP. However, we were informed yesterday that for the last three years, the RCMP did not have the resources to follow up on that data. How do you feel about that?

Mr. Swedlove: I guess I would be nervous about letting my members know that for fear they would be totally discouraged.

This comes back to feedback. You incent people far more effectively when they know that even though they are required by law to comply what they are doing means something. Whether it be this kind of situation about support for the RCMP to carry out investigations or sufficient feedback to know what counts and does not count, I would put it all together as an important aspect of keeping our people focused on the major tasks of finding the bad guys.

Mr. Bernier: I would like to add that we in our industry are not aware of any prosecutions, never mind convictions, by the RCMP where life insurance products have been used. Prosecutions and investigations are different.

Senator Ringuette: We have asked for that kind of information, and we are hoping to have it soon.

The Chair: Witnesses, on behalf of the committee, I would like to express our great appreciation for your appearing before us today. You have been extremely helpful in our deliberations. Thank you.

In the second half of the meeting, we are turning our attention to the gaming industry. We are pleased to welcome, representing the Canadian Gaming Association, Mr. Paul Burns, Vice President, and representing the Ontario Lottery and Gaming Corporation, Mr. Derek Ramm, Director, Anti-Money Laundering Programs, Legal, Regulatory & Compliance.

Colleagues, I want to point out that Loto-Québec had also hoped to participate this morning, but their expert was unfortunately not available. We will make every effort to accommodate them at a future meeting.

Again, we have one hour for this session. Mr. Burns, the floor is yours.

Paul Burns, Vice President, Canadian Gaming Association: Thank you for inviting the Canadian Gaming Association to appear before your committee. I am Paul Burns, vice-president of the Canadian Gaming Association. My experience in the gaming industry goes back to the mid-1990s.

Our association represents major participants in Canadian gaming: facility operators, equipment manufacturers and service providers. We sponsor research and speak out on important

et cetera — ont été envoyées au CANAFE et ont été traitées pour tirer le maximum des données. Cette information a ensuite été transmise à la GRC. Toutefois, on nous a informés hier qu'au cours des trois dernières années, la GRC n'avait pas les ressources pour faire le suivi des données. Que pensez-vous de cela?

M. Swedlove : Je suppose que je serais inquiet de transmettre cette information à mes membres de peur qu'ils soient complètement découragés.

Cela revient à la question de la rétroaction. Vous encouragez beaucoup plus efficacement les gens lorsque ces derniers savent que même s'ils sont obligés de se conformer en vertu de la loi, ce qu'ils font signifie quelque chose. Qu'il s'agisse de ce genre de situation au sujet des ressources de la GRC pour réaliser des enquêtes ou d'une rétroaction suffisante pour pouvoir distinguer ce qui est important de ce qui ne l'est pas, je mettrais tout cela ensemble comme un aspect important pour garder nos gens concentrés sur la tâche principale consistant à trouver les délinquants.

M. Bernier : J'aimerais ajouter que nous, dans notre industrie, nous ne sommes au courant d'aucune poursuite intentée par la GRC, et encore moins de condamnations par les tribunaux, dans des cas où des produits liés à l'assurance-vie ont été utilisés. Les poursuites et les enquêtes sont différentes.

Le sénateur Ringuette : Nous avons demandé ce genre d'information et nous espérons l'avoir prochainement.

Le président : Au nom du comité, j'aimerais remercier les témoins d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Vous avez été extrêmement utiles pour nos délibérations. Merci.

Dans la deuxième partie de la réunion, nous allons tourner notre attention sur l'industrie du jeu et du hasard. Nous sommes heureux d'accueillir M. Paul Burns, vice-président de la Canadian Gaming Association, ainsi que M. Derek Ramm, directeur, Programme de lutte contre le blanchiment d'argent, Conformité aux lois et règlements, de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario.

Chers collègues, je veux ajouter que Loto-Québec avait espéré participer ce matin, mais son expert n'était malheureusement pas disponible. Nous allons faire tous les efforts nécessaires pour lui permettre de comparaître au cours d'une prochaine réunion.

Encore une fois, nous avons une heure pour cette partie de la réunion. Monsieur Burns, vous avez la parole.

Paul Burns, vice-président, Canadian Gaming Association : Merci d'avoir invité la Canadian Gaming Association à comparaître devant votre comité. Je m'appelle Paul Burns et je suis vice-président de la Canadian Gaming Association. Mon expérience dans l'industrie du jeu et du hasard remonte au milieu des années 1990.

Notre association représente les principaux intervenants dans l'industrie canadienne du jeu et du hasard : les exploitants d'établissements de jeu, les fabricants d'équipements et les

national and regional issues. We welcome the opportunity to participate in the five-year review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act .

I would like to describe the Canadian casino gaming industry from a high level and suggest an approach to legislation as it applies specifically to casinos in Canada. I do not know how many of you are familiar with the workings of a casino but, if you are, you will understand there are the highest levels of security and surveillance. It is often said that, with high levels of surveillance and security, including constant video recording of all activities on the casino floor and adjacent areas, that only stupid criminals would attempt to launder money in a casino. That is not to say that they do not try; it is just that their attempts do not go unnoticed.

Casinos, like all other businesses that attract large amounts of money, such as banks and credit unions, are committed to working together with law enforcement agencies to combat money laundering. Specific to Canadian casinos, unlike practically everywhere else in the world, the casino gaming industry in Canada is conducted and managed by provincial governments through Crown agencies. As such, they are dedicated to effective compliance of the anti-money laundering and anti-terrorist financing legislation and regulations in Canada. This includes a rigorous system of internal controls, employee training and communications to ensure that all transactions required by regulation are reported to FINTRAC.

Casinos are highly-regulated environments, with rules on everything from how games are played to how cash and chips are handled. Provincial gaming regulators provide oversight of casino operations to ensure people can play in safe and secure environments. Gaming operators and provincial gaming regulators in Canada work cooperatively to identify risks and agree on means to eliminate them in a balanced and measured way. It is a relationship built on the highest levels of trust, transparency and communication.

With respect to customers, under Canadian law, only individuals are allowed to gamble at a casino. Gaming patrons are individuals. They are not corporations, trusts, partnerships or any other form of entity. The relationship of gaming provider and gaming patron is not part of a broader financial relationship as may exist in a banking relationship, nor are there any additional financial activities or transactions inherent in this relationship.

fournisseurs de services. Nous parrainons la recherche et intervenons dans les questions importantes au niveau national et régional. Nous sommes heureux de l'occasion qui nous est donnée de participer à l'examen quinquennal de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

J'aimerais décrire l'industrie canadienne des casinos d'un point de vue très élevé et proposer une approche législative qui s'appliquerait spécifiquement aux casinos au Canada. J'ignore combien d'entre vous connaissent le fonctionnement d'un casino, mais si vous le connaissez, vous comprendrez qu'on y retrouve les niveaux de sécurité et de surveillance les plus élevés. On dit souvent que, compte tenu des hauts niveaux de surveillance et de sécurité, y compris l'enregistrement vidéo constant de toutes les activités dans les aires de jeux du casino et les zones avoisinantes, que seuls les criminels stupides pourraient tenter de blanchir de l'argent dans un casino. Cela ne veut pas dire qu'ils n'essaient pas; c'est simplement que leurs tentatives ne passent pas inaperçues.

Les casinos, comme toutes les autres entreprises qui attirent de grandes quantités d'argent, comme les banques et les caisses populaires, se sont engagés à travailler avec les organismes d'application de la loi pour lutter contre le blanchiment d'argent. Une particularité des casinos canadiens, contrairement à ce qui se passe presque partout ailleurs dans le monde, c'est que l'industrie des casinos au Canada est régie par les gouvernements provinciaux par l'intermédiaire de sociétés d'État. À ce titre, ces sociétés s'emploient à se conformer de manière efficace aux lois et règlements du Canada en matière de blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes. Cela comprend un système rigoureux de contrôles internes, de formation des employés et de communication pour s'assurer que toutes les transactions visées par la réglementation sont signalées au CANAFE.

Les casinos constituent des environnements hautement réglementés, où l'on trouve des règles sur tout, depuis la façon dont les jeux sont joués jusqu'à la manipulation de l'argent et des jetons. Les organismes provinciaux de réglementation du jeu et du hasard assurent une surveillance des activités des casinos pour s'assurer que les gens peuvent jouer dans un milieu sécuritaire. Les exploitants d'établissements de jeu et les organismes provinciaux de réglementation du jeu au Canada travaillent en collaboration pour reconnaître les dangers et s'entendre sur des moyens pour les éliminer de manière équilibrée et mesurée. C'est une relation bâtie sur les plus hauts degrés de confiance, de transparence et de communication.

En ce qui concerne les clients, en vertu de la loi canadienne, seuls les particuliers sont autorisés à jouer dans un casino. Notre clientèle est formée de particuliers. Il ne s'agit pas d'entreprises, de fiducies, de partenariats ou de toute autre forme d'entités. La relation entre les fournisseurs de jeux et la clientèle de jeu ne fait pas partie d'une relation financière plus vaste comme il peut en exister dans une relation bancaire, et il n'y a pas non plus d'activités ou de transactions financières additionnelles inhérentes dans cette relation.

The impact of many of the current requirements and the proposed changes to the act are significantly different for the casino gaming industry from that of the financial services sector as the business relationship, nature of customer interaction, accounts and activity differ considerably between the two. Application of reporting requirements to the casino gaming industry encompasses the use of gaming patrons' funds — they walk in our front door to play games — and the consequence loss of those funds to the gaming provider and then any payments that arise out of chip cashing or winnings. Attempting to define a business relationship expanding on this direct gaming exchange does not appear to be either possible or relevant. It does not add to the understanding of the overall relationship in any manner that would enhance compliance with legislation, regulation or guidelines.

As a consequence of the strong regulation of gaming activities, there is effectively no change to the underlying basis of the business relationship between gaming provider and gaming patron. An unwillingness to recognize these differences by FINTRAC, even when FATF methodology does, can result in some practical impossibilities with effective compliance. The establishment of a specific definition would provide a better basis for compliance without undermining the aims, because the business relationship quite simply cannot be other than a straightforward one between patron and provider. Casino gaming does have an immediacy of execution of business transactions. People walk in the front door and like to play. Accordingly, it needs specific consideration on guidelines that provide an appropriate basis upon which compliance can be achieved. Entry into online gaming by the provincial corporations only heightens the need for better understanding. A simple recognition that money laundering can only occur if there is a payout to a player would be a good step.

We understand the intention of the compliance programming and that legislation and regulation that dictate that are not intended to unduly interfere with the delivery of a legal commercial transaction. It needs to be recognized that gaming in Canada is entirely unique because of its legal framework, and the proceeds of crime legislation needs to take this into account.

We strongly endorse both effective compliance and recognition that the legal business relationships and transactions within that relationship should be permitted to proceed on a reasonably unimpaired basis within the context of compliance.

Thank you, and I would be pleased to answer any specific questions you would have about FINTRAC's relationship with the gaming industry.

Derek Ramm, Director, Anti-Money Laundering Programs, Legal, Regulatory & Compliance, Ontario Lottery and Gaming Corporation: Mr. Chair and honourable senators, thank you very much for inviting the Ontario Lottery and Gaming Corporation to participate in the parliamentary review of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act.

Les répercussions d'un grand nombre des exigences actuelles de la loi, et des modifications proposées sont bien différentes pour l'industrie des casinos comparativement aux répercussions sur le secteur des services financiers du fait que la relation d'affaires, la nature de l'interaction avec la clientèle, les comptes et les activités diffèrent considérablement entre les deux secteurs. L'application des exigences de déclaration à l'industrie des casinos comprend l'utilisation des fonds des clients — ils franchissent le seuil de la porte pour jouer à des jeux — et la perte de ces fonds au fournisseur de jeux et ensuite, tout paiement découlant de l'encaissement des jetons ou des gains. Tenter de définir une relation d'affaires découlant de cet échange direct de jeu ne semble ni possible ni pertinent. Cela n'ajoute rien pour comprendre la relation globale d'une quelconque façon qui augmenterait la conformité avec les lois, les règlements ou les lignes directrices.

En raison de la forte réglementation des activités de jeu, il n'y a effectivement aucun changement touchant le fondement sous-jacent de la relation d'affaires entre le fournisseur de jeu et le client. Le refus de reconnaître ces différences par le CANAFE, même lorsque la méthodologie du GAFI le fait, peut entraîner certaines impossibilités pratiques en matière de conformité réelle. L'établissement d'une définition précise fournirait une meilleure base pour la conformité sans miner les objectifs, parce que la relation d'affaires ne peut tout simplement pas être autre chose qu'une relation directe entre le client et le fournisseur. Le jeu dans un casino n'a pas le caractère immédiat de l'exécution des transactions d'affaires. Les gens entrent dans le casino et aiment jouer. En conséquence, il faut prendre en considération des lignes directrices qui fournissent un fondement approprié sur lequel on peut réussir la conformité. L'arrivée des sociétés provinciales dans le jeu en ligne ne fait qu'augmenter la nécessité de mieux comprendre la situation. La simple reconnaissance que le blanchiment d'argent ne peut survenir que s'il y a un paiement à un joueur serait une bonne mesure.

Nous comprenons l'objectif du programme de conformité et le fait que la loi et la réglementation en vigueur ne visent pas à nuire à l'exécution d'une transaction commerciale légale. Il faut reconnaître que, de par son cadre juridique, l'industrie du jeu au Canada est tout à fait unique, et que la législation sur les produits de la criminalité doit en tenir compte.

Nous sommes tout à fait en faveur d'une conformité efficace et reconnaissons que les transactions et les rapports d'affaires commerciaux légaux devraient être autorisés sans entrave déraisonnable.

Merci. Je serai heureux de répondre à toute question que vous pourriez avoir sur les liens du CANAFE avec l'industrie du jeu.

Derek Ramm, directeur, Programmes de lutte contre le blanchiment d'argent, Conformité aux lois et règlements, Société des loteries et des jeux de l'Ontario : Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie beaucoup d'avoir invité la Société des loteries et des jeux de l'Ontario à participer à l'examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité, le blanchiment d'argent, et le financement des activités terroristes.

My name is Derek Ramm, and I am the director of anti-money laundering programs at OLG. I joined OLG in September of 2011 after spending nearly eight years as an officer with the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, FINTRAC. I would also like to bring greetings from our board and president and CEO, Rod Phillips, who unfortunately was not able to attend today.

To give you a bit of background about OLG, we are an Operational Enterprise Agency created by the Government of Ontario. As the Crown corporation accountable for conducting and managing gaming in accordance with the Criminal Code, OLG is currently responsible for 27 gaming sites and the sale of lottery products at approximately 10,000 retail locations throughout the province. OLG and its affiliated companies currently employ more than 18,000 people throughout the province, generating over \$3.8 billion in economic activity that includes contributions to charities, hospitals, amateur sports and municipalities that host OLG gaming sites.

In addition to being regulated by the Alcohol and Gaming Commission of Ontario under the provincial Gaming Control Act, our gaming sites are subject to the provisions of the PCMLTFA. Further, as an agent of the Province of Ontario, we view our legal and social responsibilities to detect, deter and report suspected criminal activity with the utmost importance. Indeed, this philosophy is one of the fundamental cornerstones of the gaming industry as conducted and managed by OLG on behalf of the province of Ontario.

Honourable senators, I have spent the better part of my career trying to keep criminals out of legitimate Canadian business. As I stated earlier, I have had the privilege of working for FINTRAC. Prior to that, I worked for over ten years in the private sector in various compliance roles, including chief anti-money laundering officer at a Bay Street investment firm. I believe this experience has afforded me a balance and unique perspective on Canada's anti-money laundering regime.

My colleague, Paul Burns from the Canadian Gaming Association, has discussed the legal framework for gaming in Canada, which is entirely different than in other countries. Today, I would like to focus on two specific issues, however. First, is the challenges posed by the current non-face-to-face client regulations; and the second is the need for the Canadian proceeds of crime legislative framework to recognize the distinct nature of Canada's gaming industry, while respecting the Financial Action Task Force recommendations.

Earlier this week, Ontario Finance Minister Dwight Duncan and OLG Chair Paul Godfrey announced a new strategy to modernize lottery and gaming in Ontario over the next six years. As part of that plan, OLG will be offering online gaming to residents of Ontario in the near future. Unfortunately, the current

Je m'appelle Derek Ramm et dirige les programmes de lutte contre le blanchiment d'argent au sein de la société. Je me suis joint à la société en septembre 2011 après avoir occupé pendant près de huit ans un poste d'agent au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Je tiens par ailleurs à vous transmettre les salutations de notre président-directeur général, Rod Phillips, qui n'a malheureusement pas pu venir.

Pour vous donner un peu de contexte sur la société, nous sommes une entreprise opérationnelle créée par le gouvernement de l'Ontario. En tant que société d'État chargée de la direction et de la gestion du jeu conformément au Code criminel, la société est implantée dans 27 sites et surveille la vente de produits de loterie par environ 10 000 détaillants répartis dans l'ensemble de la province. La société et ses entreprises affiliées emploient actuellement plus de 18 000 personnes dans toute la province et suscitent une activité économique dont la valeur dépasse les 3,8 milliards de dollars. La société fait notamment des contributions aux organismes de bienfaisance, aux hôpitaux, aux associations de sport amateur et aux municipalités qui accueillent ses sites de jeu.

En plus d'être régis par la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario créée en vertu de la Loi sur la réglementation des jeux, nos sites sont assujettis aux dispositions de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. De plus, en tant qu'agent représentant la province de l'Ontario, nous accordons la plus haute importance à nos responsabilités légales et sociales, soit détecter, décourager et signaler toute activité criminelle. En fait, le respect de cette philosophie est l'un des piliers de l'industrie du jeu, telle qu'elle est dirigée et gérée par la société au nom de la province de l'Ontario.

Mesdames et messieurs les sénateurs, j'ai passé la plus grande partie de ma carrière à essayer d'écarter les criminels des entreprises canadiennes légitimes. Comme je l'ai indiqué précédemment, j'ai eu le privilège de travailler pour le CANAFE. Avant cela, j'ai œuvré pendant plus de 10 ans dans le secteur privé, assumant diverses fonctions dans le domaine de l'application de la loi, notamment comme agent principal de lutte contre le blanchiment d'argent dans une firme d'investissement de Bay Street. Je pense que cette expérience m'a permis d'avoir une perspective équilibrée et unique sur le régime de lutte contre le blanchiment d'argent au Canada.

Mon collègue Paul Burns, qui représente la Canadian Gaming Association, a discuté du cadre juridique du jeu au Canada, cadre qui est entièrement différent de celui d'autres pays. Toutefois, j'aimerais aujourd'hui me concentrer sur deux points précis. Premièrement, les défis que posent les transactions au cours desquelles le client n'est pas présent; deuxièmement, le fait que le cadre législatif canadien relatif aux produits de la criminalité doit reconnaître le caractère distinct de l'industrie du jeu, tout en respectant les recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux.

Cette semaine, le ministre des Finances de l'Ontario, Dwight Duncan, et le président de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario, Paul Godfrey, ont annoncé une nouvelle stratégie visant à moderniser les loteries et les jeux au cours des six prochaines années. Dans le cadre de cette stratégie, la société

non-face-to-face client identification and record-keeping regulations present a number of challenges to both legitimate businesses and regulators. I can say with some authority from my experience in both the private sector and with FINTRAC that the current regulations concerning non-face-to-face customers and transactions are overly complicated, difficult to operationalize, difficult to interpret, difficult to enforce and, ultimately, provide little in the way of analytical value to FINTRAC.

Further, the current requirements for non-face-to-face client identification and record-keeping put lawful regulated Canadian online casino operators at a severe competitive disadvantage to less stringently regulated offshore operators. For example, by requiring physical documentation, such as a signature card, a cleared cheque or a notarised copy of identification, the current regulatory framework only serves to drive prospective customers to those offshore operators, which cuts off the information flow to both FINTRAC and law enforcement. I think we can agree that requiring a customer to submit paperwork for an online transaction defeats the entire purpose of electronic commerce.

Recent enforcement action by federal authorities in United States against offshore Internet casino operators underscores the pressing need for legitimate and regulated online casinos for Canadian customers. The federal government has already recognized the important role that provincial lottery corporations can play in combating money laundering and other criminal activities. Indeed, section 207 of the Criminal Code establishes the framework for legitimate gaming in Canada. With very few exceptions, only a provincial government or agent of a provincial government may conduct and manage a lottery scheme in Canada.

Bill C-290, currently before the Senate, will amend the Criminal Code to allow single event sports wagering to be managed by the provinces. While there are certainly economic benefits to be had, there is no doubt that this amendment would take a significant revenue source out of the hands of organized crime.

We are asking that the federal government continue those efforts to combat money laundering and organized crime by adopting electronic client identification and record-keeping methods that encourage legitimate business and keep pace with the increasing prevalence of online transactions. To that end, OLG has provided a number of written suggestions on how to modernize the regulations in our submission to the Department of Finance.

The second matter I would like to bring to your attention involves the legislative framework and how it impacts Canada's gaming industry. Many of the current regulations and proposals contained in the consultation papers are workable in an account-

offrira prochainement au public l'accès aux jeux en ligne. Malheureusement, la réglementation actuelle concernant l'identification dans les situations où le client n'est pas présent et la tenue de registres présentent un certain nombre d'obstacles aux entreprises légitimes et aux responsables de la réglementation. Fort de mon expérience au sein du secteur privé et du CANAFE, je peux affirmer en connaissance de cause que la réglementation actuelle concernant les transactions dans lesquelles le client n'est pas présent est excessivement complexe, difficile à mettre en œuvre, difficile à interpréter, difficile à appliquer et, finalement, offre très peu de valeur analytique au CANAFE.

En outre, les exigences actuelles en matière d'identification dans les situations où le client n'est pas présent et la conservation des dossiers désavantagent sérieusement au plan de la concurrence les exploitants canadiens de casino en ligne par rapport à leurs homologues étrangers qui sont assujettis à une réglementation moins stricte. Ainsi, la nécessité de produire, dans le cadre réglementaire actuel, un document, tel qu'une fiche de signature, un chèque annulé ou une pièce d'identité notariée, ne fait que pousser les clients éventuels vers les exploitants étrangers, privant ainsi d'information le CANAFE et les agences d'application de la loi. Nous conviendrons donc, je pense, que le fait d'obliger un client à présenter des documents pour une transaction en ligne va à l'encontre de l'objet même du commerce électronique.

Les mesures d'application que les autorités fédérales américaines ont récemment prises à l'encontre des exploitants de casino étrangers sur Internet soulignent la nécessité pressante d'implanter des casinos en ligne légaux et réglementés pour les clients canadiens. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs déjà reconnu le rôle important que les sociétés de loteries provinciales peuvent jouer pour combattre le blanchiment d'argent et d'autres activités criminelles. En fait, l'article 207 du Code criminel prévoit le cadre des jeux autorisés au Canada. À quelques très rares exceptions près, seuls un gouvernement provincial ou l'agent d'un gouvernement provincial peuvent diriger et gérer un système de loterie au Canada.

Le projet de loi C-290, dont est actuellement saisi le Sénat, modifiera le Code criminel de façon à autoriser les provinces à gérer des paris sportifs sur des événements uniques. Si cette mesure apporte des avantages économiques certains, il ne fait aucun doute qu'elle privera le crime organisé d'importantes sources de revenus.

Nous demandons au gouvernement fédéral de poursuivre les efforts qu'il déploie pour lutter contre le blanchiment d'argent et le crime organisé en adoptant des modes électroniques d'identification des clients et de conservation des dossiers qui encouragent les entreprises légales et suivent le rythme des transactions en ligne. À cette fin, la société a présenté au ministère des Finances des suggestions sur des façons de moderniser la réglementation.

Le second point que je voudrais porter à votre attention a trait au cadre législatif et à sa portée sur l'industrie du jeu du Canada. Nombre des propositions et règlements actuels dont font état les documents de consultation sont réalisables dans un environnement

based environment such as banks or credit unions. However, as my colleague has already pointed, casinos operate in a very different environment. A generalized and broad-based approach has the potential to create some intractable compliance challenges to the gaming industry.

I would draw the committee's attention to the Financial Action Task Force recommendations, which were updated in February 2012. Recommendation 10, which pertains to customer due diligence, states that entities should obtain information on business relationships as appropriate, and that the extent of customer due diligence should be determined using a risk-based approach. Further, the FATF sets a designated threshold of \$3,000 for casinos.

I would point out that none of these concepts are recognized in the current or proposed regulations for casinos. I strongly urge this committee and the Department of Finance to adopt a legislative and regulatory framework that is both appropriate and effective for the Canadian gaming industry. This would also allow us to recognize the FATF standards.

In closing, OLG remains committed to the fight against money laundering and terrorist financing. I would be pleased to respond to any questions that the committee may have. Thank you for your attention.

The Chair: Thank you. Mr. Ramm, in your opening comments you made reference to United States enforcement activities. I note that last week on March 7, the U.S. Department of State's Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs submitted its 2012 International Narcotics Control Strategy Report to Congress. This report offers a brief synopsis of money laundering and criminal financial transactions in every country that may be of concern to the U.S. government. Regarding Canada, in Volume II Laundering and Financial Crimes, the report states at page 73:

The criminal proceeds laundered in Canada derive primarily from domestic activity which is controlled by drug trafficking organizations and organized crime.

On page 74, the report recommended, and again I quote:

Canada should continue its work to strengthen its AML/CFT measures within the casino industry . . .

The American government is clearly concerned about money laundering in Canada, particularly in casinos. I would be interested in your reaction.

Mr. Ramm: I read the report and have to say that I was disappointed that the report did not provide any context. The report contains a one-sentence statement that Canada needs to do more. I believe they are getting that from the 2008 mutual evaluation of Canada that was done by the FATF. It pointed to some deficiencies within the casino sector. Those deficiencies, though, did not have anything to do with the casinos or the operators or lottery corporations. The deficiencies had to do with

comptable tel que les banques ou les coopératives de crédit. Mais comme mon collègue l'a déjà souligné, les casinos opèrent dans un environnement très différent. Une approche universelle pourrait présenter des obstacles insurmontables à l'industrie du jeu.

J'aimerais attirer l'attention du comité sur les recommandations du Groupe d'action financière, qui ont été mises à jour en février 2012. La recommandation 10, qui a trait au devoir de diligence à l'égard de la clientèle, indique que les institutions devraient obtenir l'information appropriée sur la relation d'affaires et que la diligence à exercer à l'égard de la clientèle devrait être établie en fonction du risque. En outre, le GAFI fixe à 3 000 \$ le seuil désigné applicable aux casinos.

J'aimerais signaler qu'aucun de ces concepts n'a été retenu dans la réglementation actuelle ou proposée pour les casinos. J'exhorte donc vivement le comité et le ministère des Finances à adopter un cadre législatif et réglementaire convenable et adapté à l'industrie canadienne du jeu. Cela nous permettrait en outre de nous conformer aux normes du GAFI.

Pour terminer, la société reste engagée dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Je serais heureux de répondre à toute question que pourrait avoir le comité. Merci de votre attention.

Le président : Merci. Monsieur Ramm, dans vos remarques préliminaires, vous avez parlé des mesures d'application de la loi aux États-Unis. Je remarque à ce sujet que le 7 mars dernier, le Bureau international des stupéfiants et de l'application de la loi du Département d'État des États-Unis a présenté au Congrès son rapport de 2012 sur la stratégie internationale de contrôle des stupéfiants. À la page 73 du volume II, intitulé Blanchiment d'argent et crimes financiers, le rapport indique au sujet du Canada :

Les produits de la criminalité blanchis au Canada découlent essentiellement des activités nationales contrôlées par les organisations œuvrant dans le trafic des drogues et le crime organisé.

À la page 74, le rapport recommande, et là encore je cite :

Le Canada devrait poursuivre l'action qu'il mène pour renforcer ses mesures de LBA/LFAT au sein de l'industrie des casinos [...]

Il est donc clair que le gouvernement américain s'inquiète du blanchiment d'argent au Canada, surtout dans les casinos. J'aimerais avoir votre réaction à ce sujet.

M. Ramm : Ayant lu moi-même le rapport, je dois dire que je suis déçu qu'il ne fournisse aucun contexte. Il ne contient qu'une seule phrase indiquant que le Canada doit faire plus. Je suppose que cette information provient de l'évaluation mutuelle sur le Canada effectuée par le GAFI en 2008, qui faisait état de certaines lacunes dans le secteur des casinos. Or ces lacunes n'ont rien à voir avec les casinos, les exploitants ou les sociétés de loterie, mais plutôt avec le cadre législatif et réglementaire s'appliquant à

the legislative and regulatory framework that was imposed on the gaming industry. I do not necessarily disagree with the U.S. State Department. I just wish that there had been more context in their statements.

The Chair: I thank you for that. I will turn to my list and start with Senator Tkachuk.

Senator Tkachuk: I do not gamble so I may sound a little ignorant of some of the procedures you use, so excuse me for that.

When a person walks into a casino and wants to buy chips to play games, do you have a limit on the amount of cash? What triggers a problem? Is it a person bringing in \$3,000 in cash, or \$4,000 in cash? What triggers the alarm bell to a problem?

Mr. Ramm: FINTRAC publishes guidance on what is suspicious. We have our own indicators as well. Certainly we are a cash-based business so someone who walks in with several thousand dollars in cash in and of itself would not be suspicious. However, if it was low denomination bills and the patron did not appear to be doing any gaming but was using our facilities for financial transactions, it would certainly send up a number of red flags. As Mr. Burns indicated earlier, we have real-time surveillance. We would engage them to observe the player's activity and, if necessary, report a suspicious transaction to FINTRAC. In Ontario, we also provide information to the OPP Casino Enforcement Unit.

Senator Tkachuk: Do you get large cash transactions of \$10,000 to \$20,000?

Mr. Burns: It is common in, say, the province of British Columbia. Until recently there was no ability for a patron who wanted to play large sums of money to transfer money into a casino through their bank. They were required to show up with cash, so there were large cash transactions by people walking in with significant amounts of money, but they were known and were regular players. There were reports made to FINTRAC because of the volumes of money, but the rules have subsequently been modernized in British Columbia so if a player wants to do that they do not have to come in with cash. The bank can make arrangements to send that money to the casino. That patron would leave with a cheque in most cases and there is identification required. There are often people showing up with large sums of cash.

Are they known to the casino where they play? Frankly, the casino makes the reports following FINTRAC's rules, so the report is generated.

Senator Tkachuk: The way you launder the money is there may be a certain percentage they may lose in the place, and this is illegal or stolen money, so they would play and buy \$20,000 and lose \$6,000 and bring the chips back in and pick up \$14,000 of clean cash? That is the way they would do it?

l'industrie du jeu. Je ne suis pas nécessairement en désaccord avec le département d'État américain; j'aurais simplement souhaité que ses déclarations soient plus étoffées.

Le président : Merci de vos commentaires. Nous passons maintenant — et je consulte ma liste — au sénateur Tkachuk.

Le sénateur Tkachuk : Comme je ne parie pas, je vais peut-être vous sembler ignorant sur certaines des procédures que vous utilisez; je vous prie donc de m'en excuser.

Lorsque quelqu'un entre dans un casino et achète des jetons, y a-t-il une limite au montant d'argent qu'il peut dépenser? Quel montant déclenche l'alerte, 3 000 \$ en espèces ou 4 000?

M. Ramm : Le CANAFE publie des avis sur ce qui est suspect, mais nous avons nos propres indicateurs. Comme nous faisons nos affaires avec de l'argent liquide, quelqu'un qui rentre avec plusieurs milliers de dollars en espèces n'est pas forcément suspect. S'il utilisait toutefois des petites coupures et semblait être là, non pas pour jouer, mais pour faire des transactions financières, cela déclencherait des signaux d'alarme. Comme M. Burns l'a indiqué précédemment, il y a une surveillance en temps réel. On observerait alors l'activité du joueur et, au besoin, on rapporterait toute transaction suspecte au CANAFE. En Ontario, on informerait également l'Unité d'application des lois du casino de la Police provinciale.

Le sénateur Tkachuk : Y a-t-il d'importantes transactions en espèces, disons de 10 000 à 20 000 \$?

M. Burns : Cela est courant, par exemple en Colombie-Britannique. Jusqu'à tout récemment, un client qui voulait parier d'importantes sommes ne pouvait pas faire de versement bancaire au casino. Il devait donc se présenter avec d'importantes sommes d'argent en espèces. Mais ces clients sont connus et jouent régulièrement. En raison des sommes en jeu, on en faisait rapport au CANAFE, mais les règles ont depuis été mises à jour en Colombie-Britannique de sorte qu'un joueur n'a plus à être muni d'argent liquide. Sa banque peut faire des arrangements pour virer l'argent au casino. Le client utiliserait un chèque et son identité serait vérifiée. Il y a souvent des gens munis d'importantes sommes d'argent liquide.

Sont-ils connus du casino? Franchement, le casino suit la réglementation du CANAFE et produit donc un rapport.

Le sénateur Tkachuk : Le moyen de blanchir l'argent serait peut-être d'en perdre un certain montant, n'est-ce pas? Pourrait-on ainsi acheter 20 000 \$ de jetons, en perdre 6 000 et s'en faire rembourser 14 000 en argent propre? Est-ce que c'est comme cela qu'on procéderait?

Mr. Burns: Provinces have different rules. You may not be able to leave with cash of that amount in a certain province and certain casino. You would be given a cheque, and they would produce ID to get that cheque.

Senator Tkachuk: In some provinces you can?

Mr. Ramm: They can leave with cash or cheque. We do have procedures in place to verify gaming activity. If someone were to walk up to the counter with a large amount of chips or even cash and want a casino cheque, we have a process, and it is in our internal control manual, to verify that that person was actually gaming. If they were not gaming, we may refuse to give them a cheque, or we may file a suspicious transaction report with FINTRAC.

Senator Tkachuk: There is a technology I pay my accounts with through the computer. You should be able, if you are a regular player, to just transfer what you want to play to an account that is owned by the casino and then go in there and you would have a credit of whatever the amount is.

Mr. Ramm: They are called front money accounts. At Ontario's resort properties, we do offer that facility to players so they do not have to come in with cash.

Senator Tkachuk: Is there any way for someone to get ownership of a casino, or are all the casinos non-profits or government-owned in this country?

Mr. Burns: There are private owners of the physical facilities. The business relationship is different in each province. Loto-Québec owns and operates and Loto-Québec employees run all aspects of the gaming in Quebec, but in other provinces, for example, British Columbia and Alberta, the ownership is private, the facilities are private, and the employees, but there is a business relationship that is a framework in how the proceeds are divided. The province will take X per cent. The operator gets to keep X per cent and they pay expenses. It is done on a contractual basis to provide that, with oversight provided by the provincial lottery corporation. In British Columbia or Alberta's case, they supply the slot machines. They purchase them, they allot them and they allocate them, and it is regulated with oversight by them.

To become an owner, we like to refer to the casino gaming industry as a privileged industry. You have to submit to significant background investigation to become part of an ownership or a major participant in the industry, so that goes back to your banking records, your families' records, your history and your background. It is a significant process to follow, and it is not an easy thing to do.

Senator Tkachuk: I always have a concern about an institution that is governing itself. If the government owns its casinos and the government regulates the casinos, it is a lot different than when a

M. Burns : Les règles diffèrent selon la province. Dans certaines provinces et certains casinos, vous pourriez peut-être ne pas pouvoir sortir avec ce montant d'argent en espèces. On vous donnerait un chèque et vous devriez présenter une pièce d'identité pour l'obtenir.

Le sénateur Tkachuk : Cela peut donc se faire dans certaines provinces?

M. Ramm : Ils peuvent partir avec de l'argent en espèces ou un chèque. Nous avons par ailleurs des procédures pour vérifier les activités de jeu. Si quelqu'un se présente au comptoir avec un grand nombre de jetons ou même une grande quantité d'argent liquide et demande un chèque du casino, nous avons un processus — qui figure dans notre guide de contrôle interne — permettant de vérifier que cette personne a réellement joué. Si elle n'a pas joué, nous pouvons refuser de lui remettre un chèque ou établir un rapport de transaction suspecte que nous enverrons au CANAFE.

Le sénateur Tkachuk : La technologie me permet de payer des comptes par ordinateur. Vous devriez donc pouvoir, si vous êtes un habitué, transférer les sommes que vous voulez parier sur un compte appartenant au casino et dans lequel vous pourriez déposer un crédit.

M. Ramm : Oui, on les appelle « comptes de montant initial ». Dans les centres de villégiature de l'Ontario, on offre ce service aux joueurs afin qu'ils n'aient pas à porter sur eux d'argent en espèces.

Le sénateur Tkachuk : Est-ce qu'un particulier peut devenir propriétaire d'un casino, ou est-ce que les casinos sont tous à but non lucratif ou propriété du gouvernement?

M. Burns : Il y a des propriétaires privés des installations. La relation d'affaires est différente dans chaque province. Loto-Québec, par exemple, possède et gère les installations et ses employés dirigent tous les aspects du jeu; mais dans d'autres provinces, par exemple en Colombie-Britannique et en Alberta, la propriété est privée ainsi que les installations et les employés, mais une relation d'affaires sert de cadre à la répartition des profits. La province prend un pourcentage donné, l'exploitant également et paie par ailleurs les dépenses. Cela se fait aux termes d'un contrat, sous la surveillance de la société des loteries provinciale. En Colombie-Britannique ou en Alberta, les sociétés de loterie achètent les machines à sous, les répartissent parmi les exploitants et en assurent la surveillance.

Nous aimons qualifier les jeux de casino comme une industrie de prestige. Pour être propriétaire ou détenir d'importants actifs dans l'industrie, vous devez vous soumettre à une enquête approfondie; on fouille vos dossiers bancaires, les dossiers de vos parents et vos antécédents. Il faut suivre un processus rigoureux et c'est loin d'être une simple formalité.

Le sénateur Tkachuk : Cela m'inquiète toujours un peu de voir une institution se gouverner elle-même. Le fait qu'un gouvernement soit propriétaire des casinos et les réglemente est très différent que

government does not own the casinos and it regulates the casinos. In Saskatchewan, it is regulating itself. It owns one-third of the casinos, so corruption would be simple, I think.

Mr. Burns: They are not generally the same agencies.

Senator Tkachuk: What is the difference between a person who works for a government institution and a private institution? They all have the same opportunity to be corrupt. They are not any better people or more honest people than the people who work in a private one, but yet the same institution is governing those people. It is the government watching the government. I do not see how you can have a clean system if the government is watching the government.

Mr. Ramm: I understand what you are saying, honourable senator, and I can only speak for Ontario, and Mr. Burns can speak for the industry as a whole. In Ontario, the Ontario Lottery and Gaming Corporation is subject to a number of levels of review, including the Alcohol and Gaming Commission of Ontario, the OPP casino enforcement unit, the Auditor General, and at the federal level there is FINTRAC. There would have to be a massive amount of collusion if there were some sort of impropriety happening in the gaming system because there are so many levels of oversight within the province of Ontario and the federal government.

Mr. Burns: In most provinces, they report to different ministries, and there is different legislation they are required to uphold, so it is a strong system.

Senator Tkachuk: There was corruption in the lottery system where people that were selling tickets were not necessarily telling the truth with the ticket responders. It is not that it cannot be corrupt.

Mr. Burns: That was theft.

Senator Tkachuk: Exactly. That is what fraud is, basically. In a casino, it seems to me that it would not require that many people, any more than it would in a private casino, to collude to wash money through the casino.

Mr. Ramm: There have been examples, but the gaming industry is no different than any other industry, such as banking. When you have large amounts of capital or cash moving around, it is an unfortunate bad side of human nature that there will be some people who will try to take advantage of that.

Senator Tkachuk: You do not have banks watching the banks, though. You have governments watching the banks. You have two different entities. It is not the same ownership.

Mr. Burns: The governments take the responsibility, provincial governments, extremely seriously, and the structure has been designed in the provinces to ensure that there is a check and balance in the system. The entities often meet at the political level, which would be the only place where they come together in terms

s'il se contente de les réglementer sans en être propriétaire. En Saskatchewan, le gouvernement s'autoréglemente; il est propriétaire d'un tiers des casinos. Je pense donc que la corruption serait facile.

M. Burns : Il ne s'agit pas généralement des mêmes agences.

Le sénateur Tkachuk : Quelle est la différence entre quelqu'un qui travaille pour une institution gouvernementale et celui qui travaille pour une institution privée? Ils ont tous les deux les mêmes possibilités de se laisser corrompre. Celui qui travaille pour le gouvernement n'est ni meilleur ni plus honnête que celui qui travaille dans une entreprise privée, où tous les deux sont régis par la même institution. C'est le gouvernement qui surveille le gouvernement. Je ne vois pas comment vous pouvez avoir un système intègre lorsque le gouvernement surveille le gouvernement.

M. Ramm : Je vous entends, sénateur, mais je ne peux que parler pour l'Ontario et M. Burns, pour l'ensemble de l'industrie. En Ontario, la Société des loteries et des jeux est soumise à divers paliers de vérification, notamment par la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario, l'Unité d'application des lois du casino de la Police provinciale et le vérificateur général et, au niveau fédéral, il y a la CANAFE. Il faudrait donc qu'il y ait un énorme niveau de collusion pour cacher des impropriétés, si l'on songe à tous les paliers de la surveillance qui s'exerce dans la province et au niveau fédéral.

M. Burns : Dans la plupart des provinces, ils font rapport à divers ministères et ils sont tenus de faire respecter diverses lois. Donc, c'est un système rigoureux.

Le sénateur Tkachuk : Il y a eu de la corruption dans le système de loterie; des gens qui vendaient des billets ne disaient pas nécessairement la vérité aux détenteurs de billets. Ce n'est pas qu'il ne peut pas être corrompu.

M. Burns : C'était du vol.

Le sénateur Tkachuk : Exactement. Essentiellement, c'est la définition même d'une fraude. Dans un casino, il me semble qu'il ne faudrait pas beaucoup de personnes — pas plus qu'il n'en faudrait dans un casino privé — pour comploter en vue de blanchir de l'argent par l'intermédiaire du casino.

M. Ramm : Il y a eu des cas, mais l'industrie du jeu ne diffère en rien de toute autre industrie, comme le secteur bancaire. Lorsqu'il y a d'importantes quantités de capitaux ou d'argent qui circulent, c'est malheureux, mais le côté obscur de la nature humaine fera en sorte qu'il y aura des gens qui essaieront d'en tirer profit.

Le sénateur Tkachuk : Par contre, on ne demande pas aux banques de surveiller les banques. C'est le gouvernement qui surveille les banques. Ce sont deux entités distinctes, qui n'ont pas le même propriétaire.

M. Burns : Les gouvernements — les gouvernements provinciaux — prennent cette responsabilité très au sérieux. Dans la province, le système a été structuré de façon à inclure des freins et contrepoids. Les responsables des entités se rencontrent souvent à l'échelon politique, ce qui pourrait être le seul endroit où ils peuvent

of the oversight of the government. The agencies operate in different silos in different organizations with different legislation. The collusion is again entirely possible but extremely unlikely.

Senator Tkachuk: When do you report a cash transaction? How big does it have to be in a casino before he it is reported?

Mr. Ramm: It is \$10,000, same as the banks.

Mr. Burns: It is the same with suspicious transactions as well.

The Chair: Mr. Burns, in response to questions that Senator Tkachuk asked you, on two occasions you used the expression “significant amounts of cash.” Could you put into perspective for the committee what is the range when you are talking about a significant amount of cash? It means different things to different people.

Mr. Burns: It does. The majority of players in the casinos are not playing with large sums of cash.

The Chair: That is not the question. What is the low end? We know what the low end is.

Mr. Burns: It could be \$5 or \$10 or \$20.

The Chair: What is the high end of the range of what people can walk in with cash?

Mr. Burns: You would get players that would show up to play with several thousand dollars on occasion. In often cases, most of those customers are known and the reports are made. For the industry, the rules apply equally to everyone.

The Chair: Can someone show up with \$50,000?

Mr. Burns: They can show up with \$1 million.

The Chair: Do they?

Mr. Burns: On occasion, people do, and there are significant players, but again, the rules are applied equally. It is the same. The industry also has a requirement with FINTRAC to report on pay outs. If you walk in, you put \$10 in a slot machine and happen to win \$100,000, a FINTRAC report will be filed that the casino provided you with \$100,000. On payouts, regardless of how much money you wager to receive that money, there is a report filed. If the money has come in, there is either a suspicious transaction report, and it was described how they watch the play, but also if there is money going out. For example, they will have 39 million visitors to their facilities a year. The average spend of a player would be less than \$100, on average. The vast majority of people come in to play for a moment of entertainment, but some people like to play more and —

The Chair: I am not talking about the vast majority. I am talking about the upper end of the range. Can someone walk in with \$100,000? Has it happened?

se réunir pour discuter de la surveillance gouvernementale. Les agences fonctionnent en cloisonnement au sein de différents organismes et en vertu de lois distinctes. Encore une fois, la collusion est tout à fait possible, mais hautement improbable.

Le sénateur Tkachuk : Quand faut-il signaler une transaction en espèces? Dans un casino, à quel montant doit-elle s'élever avant de faire l'objet d'une déclaration?

M. Ramm : Le même montant que pour les banques, c'est-à-dire 10 000 \$.

M. Burns : Il en va de même pour les transactions douteuses.

Le président : Monsieur Burns, en réponse aux questions du sénateur Tkachuk, vous avez utilisé deux fois l'expression « importantes sommes d'argent en espèces ». Pourriez-vous dire au comité ce que vous entendez par d'importantes sommes d'argent en espèces? Cela a une signification qui varie selon les personnes.

M. Burns : En effet. Dans les casinos, la majorité des joueurs ne joue pas d'importantes sommes d'argent.

Le président : Là n'est pas la question. Quel est le montant minimal? Nous savons ce que c'est.

M. Burns : Cela pourrait être 5, 10 ou 20 \$.

Le président : Aux échelons supérieurs, avec quelle somme d'argent en espèces les gens peuvent-ils se présenter au casino?

M. Burns : À l'occasion, des joueurs pourraient venir jouer avec plusieurs milliers de dollars. Souvent, la plupart de ces clients sont connus et les déclarations sont faites. Dans l'industrie, les règles s'appliquent uniformément à tous.

Le président : Quelqu'un peut-il arriver avec 500 000 \$?

M. Burns : On peut se présenter avec un million de dollars.

Le président : Cela se produit-il?

M. Burns : Oui, à l'occasion, des gens le font, il y a des joueurs importants. Mais, encore une fois, les règles sont appliquées de façon uniforme. Ce sont les mêmes. L'industrie est aussi tenue de déclarer les déboursements auprès du CANAFE. Si vous vous présentez au casino, que vous mettez 10 \$ dans une machine à sous et que vous gagnez 100 000 \$, une déclaration indiquant que le casino vous a versé 100 000 \$ sera présentée au CANAFE. Par rapport aux déboursements, peu importe la somme que vous avez mise pour gagner cet argent, on présente une déclaration. Si l'argent est entré, il peut y avoir une déclaration sur les opérations douteuses — et on vous a aussi décrit de quelle façon on surveille le jeu —, mais il y a aussi de l'argent qui sort. Par exemple, certains peuvent accueillir 39 millions de visiteurs par année à leurs installations. En moyenne, le montant dépensé par un joueur serait de moins de 100 \$. La grande majorité des gens vient jouer pour se divertir, mais certaines personnes aiment jouer davantage et...

Le président : Je ne parle pas de la grande majorité. Je parle du segment supérieur de l'ensemble. Quelqu'un peut-il se présenter avec 100 000 \$? Cela est-il déjà arrivé?

Mr. Burns: Yes.

The Chair: A half a million or a million dollars in a briefcase? I just want to understand that. Is it on occasion someone walks in with \$1 million in cash to a casino?

Mr. Ramm: I do not know if we have ever had anyone walk in with \$1 million in cash, but I can assure you that if they did, they would be noticed immediately.

The Chair: No question, but they can.

Mr. Ramm: They can. There are betting limits established by our regulator, but in terms of the amount of money that someone can buy in for, there are no real stated limits in law or in regulation.

Senator Moore: I have a supplementary to the chair's question. Could that same player come in with a certified cheque for \$1 million?

Mr. Ramm: Yes. We would still notice that player. That is a very unusual player. As Mr. Burns indicated, in Ontario the typical spend per player is well less than \$1,000. The players that get beyond that do get noticed, for various reasons.

Senator Ringuette: Like Senator Tkachuk, I am naive with regard to casinos. How many reports did you provide to FINTRAC last year on events that you viewed as suspicious?

Mr. Ramm: There are different numbers there. Looking overall in terms of large cash transactions, casino disbursements and suspicious transactions, which we are required to report by law, for the province of Ontario, which is all I can speak for, we probably made 50,000 or 60,000 reports, or a bit more.

Mr. Burns: Across the country there would probably be between 120,000 and 150,000.

Senator Ringuette: Of the events that you report to FINTRAC, do you know of any that have resulted in investigations?

Mr. Ramm: As a director of OLG I am not aware of any. I have another perspective from my career at FINTRAC but I am not allowed to talk about it. I know that when I worked for FINTRAC there were disclosures involving casinos. I am not in a position to comment on whether they were actually worked on.

Mr. Burns: We have been told anecdotally that there have been on occasion, although I do not know whether they were specific cases or part of some broader scheme or mechanism to move money.

Our role in the reporting chain is to ensure that the data is collected and sent to FINTRAC so that it can be processed and analyzed.

M. Burns : Oui.

Le président : Un demi-million ou un million de dollars dans une mallette? J'aimerais simplement le comprendre. Arrive-t-il à l'occasion que quelqu'un se présente à un casino avec un million de dollars en espèces?

M. Ramm : Je ne sais pas s'il y a déjà eu quelqu'un qui est arrivé avec un million de dollars en espèces, mais je peux vous assurer que si c'était le cas, on le remarquerait immédiatement.

Le président : Sans aucun doute, mais c'est possible.

M. Ramm : Oui. Notre organisme de réglementation a établi une limite pour les mises, mais pour ce qui est de la somme d'argent qu'une personne dépense pour jouer, il n'y a pas de limite réelle prévue dans la loi ou la réglementation.

Le sénateur Moore : J'ai une question complémentaire à celle qu'a posée le président. Ce même joueur pourrait-il arriver avec un chèque certifié au montant d'un million de dollars?

M. Ramm : Oui. Nous remarquerions tout de même ce joueur. Il s'agit d'un joueur très inhabituel. Comme M. Burns l'a indiqué, en Ontario, le montant habituel dépensé par joueur est bien en deçà de 1 000 \$. Les joueurs qui dépensent plus que cela se font remarquer, pour diverses raisons.

Le sénateur Ringuette : À l'instar du sénateur Tkachuk, j'ai une certaine naïveté par rapport aux casinos. L'an dernier, combien de déclarations avez-vous présentées au CANAFE sur des situations que vous considérez comme douteuses?

M. Ramm : Il y a différents chiffres à cet égard. Dans l'ensemble, en Ontario — ce sont les seuls chiffres que je peux vous donner —, nous avons probablement présenté 50 000 ou 60 000 déclarations, ou un peu plus, pour les transactions d'importantes sommes d'argent en espèces, les déboursements de casino et les transactions douteuses, comme le prévoit la loi.

M. Burns : À l'échelle du pays, il y en aurait probablement entre 120 000 et 150 000.

Le sénateur Ringuette : Parmi les événements que vous avez déclarés au CANAFE, êtes-vous au courant de cas où cela aurait entraîné la tenue d'enquêtes?

M. Ramm : À ma connaissance, en ma qualité de directeur de la SLJO, il n'y en a pas eu. Ma carrière au sein du CANAFE me donne un autre point de vue, mais je ne suis pas autorisé à en parler. Je sais que lorsque je travaillais au CANAFE, on nous a communiqué des informations sur des casinos. Je ne suis pas en position de faire des commentaires quant à savoir si on a vraiment enquêté sur ces cas.

M. Burns : On nous a dit qu'il y en a eu l'occasion; toutefois, je ne sais pas si cela concernait des cas précis ou si cela faisait partie d'un stratagème ou d'un mécanisme plus complexe visant à déplacer de l'argent.

Dans la chaîne de déclaration, notre rôle est de nous assurer que les données sont recueillies et envoyées au CANAFE, où elles seront traitées et analysées.

Senator Ringuette: I was thinking that an ordinary citizen may go to a casino and bet \$100, \$200, or even \$1,000, but then I think of all the gaming that is being done on line.

You have talked extensively about problems with regulation. There is offshore gaming that no specific country can regulate or even identify. You say that we need appropriate legislation, and I assume you are referring to on-line gaming. What do we need in our legislation in order to be able to investigate?

Mr. Ramm: As I said in my opening comments, the current framework with regard to customer due diligence in the Internet environment, or what we call non-face-to-face, is extremely cumbersome for legitimate commerce, and that applies to online casinos, online banking, and anything to do with legitimate online commerce.

The regulatory framework that came into force in 2008, I believe, is extremely complicated. Depending on the type of account you are opening, you have to pick two of seven options, and some of them involve submitting paperwork or having a notarized copy of your driver's licence. In the 21st century that type of regulation does more harm than good when it comes to legitimate business. Does it actually help law enforcement or FINTRAC follow the money trail? Given my experience, I would argue that it does not.

There is other information that can be collected, particularly in the online world, that would be of far more benefit to FINTRAC and law enforcement when it comes to following the money trail, learning who was involved and what accounts were involved. That type of information is far more useful to investigative agencies than having a lawyer, who may or may not be in collusion with the client, notarize a copy of the client's driver's licence.

Mr. Burns: Loto Quebec, British Columbia Lottery and Atlantic Lottery all offer players the option of opening online accounts. Because by law they can only accept bets from citizens of their own provinces, they have to verify address and identity as part of the process of opening an account.

The second part of the system is that you can only cash out through a Canadian bank. They have dictated the terms under which you can get your money out, and that is through transferring it to a Canadian bank or, for large prizes, showing up in person with proper identification. It is impossible to be anonymous in the structure they have created. They have created a strong system that feeds back into the Canadian banking system.

Canadians are spending a significant amount of money offshore that is leaving the country. The offshore online gaming companies are reporting revenue out of Canada of over \$1 billion.

Le sénateur Ringuette : J'avais en tête qu'un simple citoyen peut aller au casino et miser 100, 200 ou même 1 000 \$, mais ensuite, je pense à tous les paris qui se font en ligne.

Vous avez longuement parlé des problèmes liés à la réglementation. Il y a les sites de jeu à l'étranger qu'aucun pays ne peut réglementer ou même retracer. Vous dites que nous avons besoin de mesures législatives adéquates; je suppose que vous parlez du jeu en ligne. Que faut-il inclure dans nos pour pouvoir enquêter?

M. Ramm : Comme je l'ai dit dans mon exposé, les exigences du cadre réglementaire actuel liées au devoir de diligence à l'égard de la clientèle dans le monde virtuel, ou ce qu'on appelle les transactions à distance, sont extrêmement lourdes et nuisent au commerce électronique. Cela s'applique aux casinos en ligne, aux services bancaires en ligne et à tout ce qui touche le commerce légitime en ligne.

Le cadre réglementaire qui est entré en vigueur en 2008, je crois, est extrêmement complexe. Selon le genre de compte que vous ouvrez, vous devez choisir deux options parmi les sept qui sont offertes et certaines d'entre elles exigent la présentation de documents ou une copie notariée de votre permis de conduire. Au XXI^e siècle, ce genre de règlement cause plus de tort que de bien au commerce légitime. Cela aide-t-il vraiment les organismes d'application de la loi ou le CANAFE à suivre la piste de l'argent? Étant donné mon expérience, je dirais que ce n'est pas le cas.

Pour suivre la piste de l'argent, découvrir quelles sont les personnes concernées et savoir quels sont les comptes en cause, en particulier dans le monde virtuel, on peut recueillir d'autres renseignements qui seraient beaucoup plus utiles pour le CANAFE et les organismes d'application de la loi. Pour les organismes d'enquête, ce sont des renseignements beaucoup plus utiles que de demander à un avocat — qui pourrait ou non être de connivence avec le client — d'authentifier une copie du permis de conduire du client.

M. Burns : Loto-Québec, la British Columbia Lottery Corporation et Loto Atlantique offre toutes aux joueurs la possibilité d'ouvrir des comptes en ligne. Puisque la loi prévoit qu'elles ne peuvent accepter que les paris des citoyens de leur province, le processus d'ouverture d'un compte comporte une vérification de l'adresse et de l'identité.

Le deuxième volet du système, c'est qu'on ne peut retirer son argent que par l'intermédiaire d'une banque canadienne. On a établi les modalités pour le retrait de l'argent, et cela consiste à le transférer à une banque canadienne ou, pour les lots importants, à se présenter en personne avec des pièces d'identité adéquates. En vertu de la structure qui a été créée, il est impossible de demeurer anonyme. On a créé un système rigoureux qui retourne l'argent dans le régime bancaire canadien.

Les Canadiens dépensent beaucoup d'argent à l'étranger; c'est de l'argent qui sort du pays. Les entreprises de jeu en ligne établies à l'étranger rapportent que leurs revenus en provenance du

Some banks do permit their credit cards to be used on these sites now, but there is also electronic transfer ability through PayPal accounts and things like that, so it is significant.

Canadians like the gambling products online, and Canadians are adopting technology at a very rapid pace. The need to ensure that the laws keep pace with that has been everyone's challenge, as the challenge of the gaming business is to meet their customer needs by offering products in the way they want to have them.

Senator Ringuette: We were told by many witnesses that crime groups looking to launder money are also looking at making a profit with the proceeds of crime. I am sorry to say this to you, but it has always been my view that the odds are that people who go to casinos will not come out with profits.

Can you describe a scenario for laundering money through a casino?

Mr. Ramm: If a bad guy is going into a casino with the intent to launder money, he is probably not looking to make a profit. He is probably looking to do currency refining. In drug trafficking, for example, the bills tend to be in low denominations, so they are looking to lighten that load, because \$1 million in \$20 bills is a lot of weight. If you carry \$1 million in \$100 bills, you have reduced the burden by one fifth. They may be looking to change up that money from twenties to hundreds. They may be looking to leave the casino with a cheque to make it look like the money is legitimate, so when they go to the bank and the bank says, "What is this," they can say, "I won it at the casino."

Those are the two main ways for criminals to try to launder money in casinos. As Mr. Burns and I have both said, the level of surveillance at casinos and, particularly, the fact that there is a limited range of types of transactions that can be conducted at casinos, do make it easy for us to detect behaviours or transactions that are not normal for people that are just coming to the casinos for some gaming and fun.

Mr. Burns: One of the things about casinos, and there is an air about them and some history that is a fact of the industry, is they are highly regulated and there is strong oversight. We continually work to improve and commit to fulfilling the requirements and ensuring that reports are made. They are not in the business of catching criminals. We understand that we make the reports and file and we do our part. Some people may assume that we harbour and we do not. We do not encourage that. We discourage that. They watch play. All these things occur on a regular basis inside these facilities.

Canada s'élèvent à plus d'un milliard de dollars. Certaines banques permettent maintenant l'utilisation de cartes de crédit sur ces sites, mais il est aussi possible de transférer des fonds par voie électronique par l'intermédiaire de comptes PayPal, par exemple. Donc, c'est important.

Les Canadiens aiment les produits de jeu offerts en ligne et ils adoptent la technologie très rapidement. La nécessité de s'assurer que les lois suivent le rythme rapide de cette évolution a été un défi pour tout le monde, tandis que celui de l'industrie du jeu est de satisfaire aux besoins de ses clients en leur offrant des produits qui répondent à leurs critères.

Le sénateur Ringuette : Plusieurs témoins nous ont dit que les organisations criminelles qui cherchent à blanchir de l'argent veulent aussi tirer profit des produits de la criminalité. Je suis désolée de vous le dire, mais j'ai toujours été d'avis qu'il est plus probable que les gens qui vont au casino n'en ressortiront pas avec des profits.

Pouvez-vous nous brosser un tableau de la façon dont on blanchirait de l'argent par l'intermédiaire d'un casino?

M. Ramm : Si un malfaiteur se rend dans un casino avec l'intention de blanchir de l'argent, il ne cherche probablement pas à réaliser un profit. Son objectif est probablement de procéder à l'affinage des coupures. Dans le trafic de stupéfiants, par exemple, on a tendance à retrouver de petites coupures. Donc, les trafiquants cherchent à alléger cette charge, parce qu'un million de dollars en billets de 20 \$, c'est très lourd. Si vous transportez un million de dollars en billets de 100 \$, le poids n'est plus que d'un cinquième. Il veut peut-être convertir cet argent de coupures de 20 \$ à des coupures de 100 \$. Ils espèrent peut-être sortir du casino avec un chèque pour que la provenance de l'argent paraisse légitime. Ainsi, lorsqu'ils iront à la banque et qu'on leur demandera d'où provient l'argent, ils pourront dire qu'ils l'ont gagné au casino.

Voilà les deux principales méthodes qu'utilisent les criminels pour essayer de blanchir de l'argent dans les casinos. Comme nous l'avons mentionné, M. Burns et moi, le degré de surveillance que l'on observe dans les casinos et le fait que le genre de transactions qui peuvent être faites dans les casinos est limité nous facilitent la tâche quand il s'agit de détecter le comportement ou les transactions qui ne sont pas habituels pour des gens qui viennent au casino pour jouer et pour le plaisir.

M. Burns : Une des choses qu'il faut savoir, au sujet des casinos — et ils sont entourés d'un certain mystère et d'une histoire qui est propre à l'industrie —, c'est qu'il s'agit d'un secteur hautement réglementé et que la surveillance y est rigoureuse. Nous cherchons constamment à nous améliorer et nous sommes déterminés à satisfaire aux exigences et à nous assurer que les déclarations sont faites. Le rôle des casinos n'est pas d'arrêter les criminels. Nous croyons comprendre que nous présentons les rapports et les dossiers et que nous apportons notre contribution. Certaines personnes peuvent présumer que nous sommes un refuge et ce n'est pas le cas. Nous n'encourageons pas cela. C'est tout le contraire. On surveille le jeu. Dans ces installations, toutes ces choses sont monnaie courante.

We are cognizant and aware of what large sums of cash attract people like banks and other forms of currency exchanges, so we do take it seriously. There was strong oversight, and because of the past and history of our business, we take it very seriously, and our transparency and our strong regulation are part of our success. If our customers do not think that it is fair, safe and secure, they will not come. We work every day to ensure we have the trust of our customers.

Senator Greene: It occurs to me it would not be that hard — not that I will try it — to launder \$5,000 or \$6,000 at this casino and \$5,000 or \$6,000 at another, et cetera, and in the course of a week, launder \$100,000.

I wonder if you can respond to that.

Mr. Ramm: We provide extensive training to our staff, including cashiers, dealers and slot attendants. They are trained to look for certain things. We have analytical monitoring systems implemented to detect behaviour. I think that amount of money in a short period of time certainly would not go unnoticed, even initially if someone went to one casino and then another, particularly when you are talking about the same jurisdiction whether it is Ontario, Quebec, B.C. or whomever. Given the training that the staff has and that they are told to recognize certain behaviours and types of transactions and flag them — I will not say it will never be detected — but there is a high likelihood that that type of activity would, in fact, be detected.

Senator Greene: Do casinos talk to each other on a daily basis about activity like this?

Mr. Ramm: Yes. We have 27 gaming sites that OLG owns. In terms of private operators, there is not as much communication between the private operators, but the lottery corporation, such as OLG, we own all that player data, so we can see it from the high level.

Senator Greene: I will ask you a question which is probably not a fair question.

Mr. Ramm, you have had a lot of experience in this area. I wonder if, for a moment, you could take off your casino hat and answer this question: If you were a money launderer, and you had some money to launder, how would you do it? Would it be a casino, a bank or insurance company or what would you do? Which method has the lowest risk for you if you are a money launderer?

Mr. Ramm: In terms of the lowest risk, honestly, I am not saying this because they employ me now, but I think a casino is a lousy place to launder money. I am not saying it does not happen. As Mr. Burns said, there are people who attempt, but in terms of a high-risk place to launder money, I would say casinos and, to a

Nous sommes conscients des importantes sommes d'argent qu'attirent les banques et d'autres bureaux de change de devises, et nous prenons la question très au sérieux. On a fait une surveillance étroite, et en raison du passé de notre industrie, nous prenons la question très au sérieux, et c'est en partie grâce à notre transparence et à notre réglementation solide que nous réussissons. Si nos clients ne pensent pas que c'est équitable et sûr, ils ne viendront pas. Nous travaillons tous les jours pour nous assurer d'avoir la confiance de nos clients.

Le sénateur Greene : À mon avis, ce ne serait pas très difficile — et ce n'est pas que j'ai l'intention de l'essayer — de blanchir 5 000 \$ ou 6 000 \$ dans un casino et 5 000 \$ ou 6 000 \$ dans un autre, et cetera, et de blanchir 100 000 \$ au cours d'une semaine.

Je me demande si vous avez quelque chose à dire à ce sujet.

M. Ramm : Nous donnons une formation approfondie à notre personnel, y compris les caissiers, les croupiers et les préposés aux machines à sous. Nous les formons de façon à ce qu'ils s'attendent à certaines choses. Nous avons mis en place des systèmes de surveillance analytique pour détecter des comportements. Je pense que le montant d'argent ne passerait pas inaperçu, même si la personne est allée dans un casino et ensuite dans un autre, surtout si c'est dans la même province, qu'il s'agisse de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique. Compte tenu de la formation que reçoit le personnel, et étant donné qu'on leur dit de détecter certains comportements et types de transactions et de les signaler — je ne dirais pas qu'on ne les détecte jamais —, il est fort probable que ce type d'activités soit détecté.

Le sénateur Greene : Les casinos communiquent-ils entre eux tous les jours au sujet de ce type d'activités?

M. Ramm : Oui. La SLJO est responsable de 27 établissements de jeux. Pour ce qui est des exploitants privés, ils ne communiquent pas beaucoup entre eux, mais la société des loteries, comme la SLJO, possède toutes les données sur le joueur, et nous y avons accès.

Le sénateur Greene : Je vais vous poser une question qui ne se pose probablement pas.

Monsieur Ramm, vous avez beaucoup d'expérience dans le domaine. Je me demande si vous pouvez enlever votre chapeau de directeur un instant et répondre à ma question. Si vous étiez un blanchisseur d'argent et que vous aviez de l'argent à blanchir, comment vous y prendriez-vous? Le feriez-vous dans un casino, une banque ou chez une compagnie d'assurance, ou que feriez-vous? Quelle méthode est moins risquée pour un blanchisseur d'argent?

M. Ramm : Pour ce qui est de la méthode moins risquée, en toute honnêteté, et ce n'est pas parce que c'est mon employeur actuel, mais je pense qu'un casino n'est pas un bon endroit pour blanchir de l'argent. Je ne suis pas en train de dire que cela ne se produit pas. Comme M. Burns l'a dit, il y a des gens qui essaient

degree, financial institutions, such as federally regulated banks, are not good places to launder money. It is not saying it does not happen.

When you look at less regulated businesses or businesses that are not subject to current proceeds of crime legislation, that is the place I would go if I were a criminal and had lots of money to launder.

Senator Greene: Why is a casino a high-risk place for a money launderer?

Mr. Ramm: I will speak about Canada's legislative framework. Looking at the proceeds of crime framework and the businesses that are caught under it, the gaming industry and banking industry are industries that have invested a significant amount of resources, whether it is people, money or software, into detecting and reporting suspicious behaviours.

If I am a bad guy, I do not necessarily want to go to the business that I know has put a lot of resources in trying to catch me. I want to go to the businesses where I know that they are either not subject to the regulatory framework or they do not particularly care about the regulatory framework, even though they may be subject to that framework. Those are the businesses you want to go to because you know there is less likelihood that any information will be reported to FINTRAC or passed on to law enforcement.

Senator Greene: With regard to the initial question I asked about a money launderer who would launder 5 or \$6,000 at this or that casino, how would you track him when the FINTRAC requirement is \$10,000?

Mr. Ramm: It is not a secret because we are required by law in Ontario, under the Gaming Control Act, to start tracking transactions at \$2,500. We start monitoring cash transactions at \$2,500 in Ontario. I do not know if that framework exists in every other province, but again, I can only speak for Ontario.

Mr. Burns: There is a 24-hour requirement, so within a 24-hour period FINTRAC requires the organizations to try to batch and match someone's activity within a 24-hour period as well. That requirement is already there and the casinos are doing that.

The fact is that in most of these cases, if there was suspicious behaviour, the reports would be filed on each transaction as they went through.

Senator Moore: Mr. Ramm, how many private casinos are there in Ontario? You mentioned you have 27 in your bailiwick.

Mr. Ramm: Technically speaking, none of them are private. What is interesting in Canada's approach to gambling is that it is illegal under the Criminal Code. Conducting a lottery scheme is illegal, and then section 207 sets out a few exceptions, one of

de le faire, mais je dirais que les casinos et, dans une certaine mesure, les institutions financières, comme les banques sous réglementation fédérale, représentent un risque élevé et ne sont donc pas de bons endroits pour blanchir de l'argent. Cela ne veut pas dire que cela ne se produit pas.

Si j'étais un criminel et que j'avais beaucoup d'argent à blanchir, je me servais d'entreprises moins réglementées ou qui ne sont pas visées par les dispositions législatives sur les produits de la criminalité.

Le sénateur Greene : Pourquoi un casino représente-t-il beaucoup de risques pour un blanchisseur d'argent?

M. Ramm : Je vais parler du cadre législatif du Canada. Si l'on examine le cadre concernant les produits de la criminalité et les entreprises qu'il vise, l'industrie du jeu et le secteur bancaire sont des secteurs qui investissent beaucoup de ressources, qu'il s'agisse de gens, d'argent ou de logiciels, pour détecter et signaler des comportements suspects.

Un criminel ne veut pas nécessairement aller dans un secteur qui investit beaucoup de ressources pour pouvoir l'attraper, mais plutôt dans des entreprises qui ne sont pas assujetties au cadre réglementaire ou qui lui attachent assez peu d'importance, même si elles y sont assujetties. Le criminel voudra se servir de ces entreprises, car il sait qu'il y a moins de risques que des renseignements soient signalés au CANAFE ou transmis à la police.

Le sénateur Greene : Concernant la première question que j'ai posée au sujet d'un criminel qui blanchirait 5 000 \$ ou 6 000 \$ dans un casino ou dans un autre, comment suivriez-vous sa trace étant donné que le montant établi par le CANAFE est de 10 000 \$?

M. Ramm : Ce n'est pas un secret, car en Ontario, nous sommes tenus par la loi, la Loi sur la réglementation des jeux, de commencer à faire le suivi des transactions à partir de 2 500 \$. Nous commençons à surveiller les transactions d'argent à partir de 2 500 \$. Je ne sais pas s'il en est ainsi dans toutes les autres provinces, mais encore une fois, je ne peux parler que de l'Ontario.

M. Burns : Il y a une période de 24 heures à respecter, donc en moins de 24 heures, le CANAFE exige que les organisations tentent de grouper et de comparer les activités d'une personne en moins de 24 heures également. Cette exigence existe déjà et les casinos le font.

En fait, dans la plupart des cas, si la personne a un comportement suspect, on le déclare pour chaque transaction.

Le sénateur Moore : Monsieur Ramm, combien y a-t-il de casinos privés en Ontario? Vous avez dit que vous êtes responsables de 27 établissements.

M. Ramm : Techniquement, aucun d'entre eux n'est privé. L'approche du Canada en matière de jeux est intéressante en ce que c'est illégal en vertu du Code criminel. Il est illégal de mettre sur pied une loterie, et l'article 207 établit quelques exceptions, y

which is the provincial governments being able to conduct and manage a lottery scheme. Technically speaking, none of the casinos are private.

Now, because there are multinational companies that have expertise in running the day-to-day operations of the casino, we do contract out some of the operations to private operators, but we own the premises and they are accountable to us. They could not exist without the Ontario Lottery and Gaming Corporation.

Senator Moore: Are they within your 27 or in addition to?

Mr. Ramm: They are within our 27. In Ontario, there are four properties currently.

Senator Moore: That are private people running for you?

Mr. Ramm: Yes.

Senator Moore: I was interested in your comment with regard to change up, where someone comes in with small bills. Do you have a point where you will not change up? If someone comes in with \$2,500, is that it? If they come in with a bag of \$10,000 in \$20 bills, will you change that? If so, do you give them cash or a cheque?

Mr. Ramm: Usually it is cash for cash when they are changing up. You can throw in a foreign exchange element, where I have \$5,000 in U.S. twenties and I want 100 Canadian twenties.

We do not have a specific policy that prohibits it, but it is something we flag. Anyone that changes up significant amounts will be flagged. I know we had discussions as to what "significant" means. It is contextual because what may be significant at one of our large resort properties will be different from one of the rural properties. We do not have a hard and fast rule as to what amount we will refuse to change up. However, we do reserve the option to not do the transaction; if we are not comfortable with it, we can simply refuse to do the transaction.

Senator Moore: Is a change up \$9,000 viewed as a suspicious category?

Mr. Ramm: That would be significant and would warrant attention. There are two reasons: One, \$9,000 is typically a larger amount than our average player spends, and second it is just below the \$10,000 threshold. The question our staff is trained to ask immediately is if this person is trying to avoid reporting thresholds.

Senator Moore: Both of you answered questions about the number of reports of suspicious transactions that you make on an annual basis to FINTRAC. I believe Senator Ringuette asked about that.

compris celle permettant aux gouvernements provinciaux de mettre sur pied et d'exploiter une loterie. Techniquement, il n'y pas de casino privé.

Parce que des multinationales ont une expertise dans la gestion des activités quotidiennes du casino, nous donnons une partie des opérations en sous-traitance, nous la confions à des exploitants privés, mais nous sommes propriétaires des lieux et ils doivent nous rendre des comptes. Les casinos n'existeraient pas sans la Société des loteries et des jeux de l'Ontario.

Le sénateur Moore : Font-ils partie des 27?

M. Ramm : Oui. En Ontario, il y a actuellement quatre établissements.

Le sénateur Moore : Qui sont gérés par des exploitants privés?

M. Ramm : Oui.

Le sénateur Moore : Ce que vous avez dit au sujet du changement d'argent, lorsqu'une personne se présente avec des petites coupures, m'a intéressé. Y a-t-il des situations où vous ne changez pas l'argent? Si une personne se présente avec 2 500 \$, c'est cela? Si elle entre avec 10 000 \$ en billets de 20 \$, allez-vous faire la transaction? Si oui, lui donnez-vous de l'argent liquide ou un chèque?

M. Ramm : Habituellement, nous échangeons de l'argent liquide contre de l'argent liquide. On peut ajouter une devise : par exemple, j'ai 5 000 \$ en billets de 20 \$ américains, et je veux 100 billets de 20 \$ canadiens.

Nous n'avons pas de politique qui interdit cela, mais nous le signalons. Tous les cas de gens qui changent d'importantes sommes d'argent seront signalés. Je sais que nous avons discuté de ce qu'« importants » signifie. Cela dépend de la situation, car une somme importante pour l'un de nos établissements qui fait partie d'un grand complexe de villégiature ne correspondra pas à une somme importante pour l'un de nos établissements situés en zone rurale. Nous n'avons pas de règle absolue sur la somme que nous refusons de changer. Toutefois, nous nous réservons le droit de ne pas faire la transaction; si nous ne nous sentons pas à l'aise de la faire, nous pouvons tout simplement refuser de faire la transaction.

Le sénateur Moore : Une transaction de 9 000 \$ serait-elle considérée comme suspecte?

M. Ramm : C'est une somme importante qui mérite notre attention, et ce, pour deux raisons. Premièrement, 9 000 \$, c'est une somme plus élevée que ce qu'un joueur dépense en moyenne. Deuxièmement, elle est inférieure à la limite de 10 000 \$. Notre personnel a reçu une formation qui les amène à se demander immédiatement si la personne tente d'éviter que le montant soit déclaré.

Le sénateur Moore : Vous avez tous les deux répondu à des questions portant sur le nombre de transactions suspectes que vous déclarez au CANAFE par année. Je crois que le sénateur Ringuette vous a posé une question à ce sujet.

Mr. Ramm, you said 50 to 60,000 total, and Mr. Burns I think you said 120 to 150,000.

Do those reports include a legitimate gaming win of \$20,000? Are legitimate winnings also viewed as suspicious in nature?

Mr. Ramm: Not as suspicious, but the reporting —

Senator Moore: Because it is over \$10,000?

Mr. Ramm: We are unlike the United States, for example. If you look at the regulatory framework as it pertains to casinos in the U.S., they exempted casinos from reporting legitimate jackpots. To win a legitimate jackpot, given the element of chance —

Senator Moore: It is a game.

Mr. Ramm: Yes, it is a win. Therefore, the U.S. took the approach that if it is a legitimate jackpot, it does not need to be reported.

Canada's framework took a blanket approach and said any time a casino disburses \$10,000 or more, it must be reported. Therefore, I would say the majority of our disbursement reports we are sending to FINTRAC involve people who have legitimately won slot machine jackpots or have played at the table and won some form of poker tournament or whatever.

Senator Moore: Can you give us a percentage? Of the 50 to 60,000 that you report to FINTRAC, what per cent of those would be legitimate winnings versus actual suspicious, criminal activities?

Mr. Ramm: I apologize; I do not have specific figures. I am ballparking it, but if you look at the number of suspicious transaction reports that we send, which is in the thousands in Ontario on an annual basis, you are looking in the high 80s. That means 80 per cent or more are legitimate payouts that you can track right back to legitimate sources, given that slot machines are electronic.

The Chair: That concludes our questions. On behalf of the committee, I thank you for appearing before us. You have been helpful to the committee in our forming ideas and completing our deliberations.

I thank you again.

(The committee adjourned.)

Monsieur Ramm, vous avez dit qu'il y a entre 50 000 et 60 000 déclarations, et monsieur Burns, vous avez dit qu'il y en a entre 120 000 et 150 000.

Ces déclarations incluraient-elles 20 000 \$ de gains légitimes? Les gains légitimes sont-ils également considérés comme suspects?

M. Ramm : Pas comme étant suspect, mais la déclaration...

Le sénateur Moore : Parce que le montant dépasse 10 000 \$?

M. Ramm : Ce n'est pas comme aux États-Unis, par exemple. Si l'on examine le cadre réglementaire pour les casinos américains, ils n'ont pas à déclarer des gros lots légitimes. Gagner un gros lot légitime, compte tenu de l'élément de hasard...

Le sénateur Moore : C'est un jeu.

M. Ramm : Oui, c'est un gain. Les États-Unis partent du principe que s'il s'agit d'un gros lot légitime, il n'est pas nécessaire de le déclarer.

Le Canada a adopté un cadre général de sorte que chaque fois qu'un casino décaisse 10 000 \$ ou plus, le montant doit être déclaré. Je dirais que la majorité des déclarations de décaissement que nous envoyons au CANAFE concerne des gens qui ont gagné légitimement des gros lots à une machine à sous ou qui ont joué à une table et ont gagné à un tournoi de poker, par exemple.

Le sénateur Moore : Pouvez-vous nous donner un pourcentage? Parmi les 50 000 à 60 000 cas que vous déclarez au CANAFE, quelle est la proportion de gains légitimes par rapport aux activités suspectes, criminelles?

M. Ramm : Je m'excuse; je n'ai pas de chiffres précis. Je vais vous donner un pourcentage approximatif, mais si l'on examine le nombre de déclarations de transactions suspectes, qui se comptent par milliers par année en Ontario, c'est plus de 80 p. 100. Cela veut dire que 80 p. 100 ou plus concernent des paiements légitimes pour lesquels on peut remonter aux sources légitimes, étant donné que les machines à sous sont électroniques.

Le président : C'est ce qui met fin aux questions. Au nom du comité, je vous remercie d'avoir comparu devant nous. Votre témoignage nous sera utile pour notre réflexion et nos délibérations.

Je vous remercie encore une fois.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, March 14, 2012

Capra International Inc.:

Gunter Rochow, President;
Michel Laurendeau, Senior Evaluator;
Rick Reynolds, Evaluator;
Eric Culley, Evaluator;
Waldo Rochow, Evaluator;
Ralph Kellett, Chief, Evaluation Practice (by video conference).

Thursday, March 15, 2012

Canadian Life and Health Insurance Association Inc.:

Frank Swedlove, President;
Jean-Pierre Bernier, Special Advisor to the President, Risk Management.

Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies:

Allan Bulloch, Chair, Legislative Committee.

Ontario Lottery and Gaming Corporation:

Derek Ramm, Director, Anti-Money Laundering Programs, Legal, Regulatory & Compliance.

Canadian Gaming Association:

Paul Burns, Vice President.

TÉMOINS

Le mercredi 14 mars 2012

Capra International Inc. :

Gunter Rochow, président;
Michel Laurendeau, évaluateur principal;
Rick Reynolds, évaluateur;
Eric Culley, évaluateur;
Waldo Rochow, évaluateur;
Ralph Kellett, chef, Pratique d'évaluation (par vidéoconférence).

Le jeudi 15 mars 2012

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc. :

Frank Swedlove, président;
Jean-Pierre Bernier, conseiller spécial du président, Gestion des risques.

Canadian Association of Independent Life Brokerage Agencies :

Allan Bulloch, président, comité législatif.

Société des loteries et des jeux de l'Ontario :

Derek Ramm, directeur, Programmes de lutte contre le blanchiment d'argent, Conformité aux lois et règlements.

Canadian Gaming Association :

Paul Burns, vice-président.