

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, May 11, 2023

The Standing Senate Committee on Banking, Commerce and the Economy met with videoconference this day at 11:30 a.m. [ET] to examine the subject matter of those elements contained in clauses 118 to 122 concerning cryptoasset mining in Part 2, and Divisions 1, 2, 6, 7, 26, 33 and 37 of Part 4 of Bill C-47, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 28, 2023.

**Senator Pamela Wallin (Chair)** in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Hello to everyone here in the room and joining us online. Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Commerce and the Economy.

My name is Pamela Wallin, and I am the chair of this committee. I will introduce other members joining us today: Senator Deacon, Senator Gignac, Senator Loffreda, Senator Marshall, Senator Massicotte, Senator Ringuette, Senator Smith and Senator Yussuff. We also have joining us today Senator Dean and Senator Cardozo.

Today, we continue our examination of the subject matter of certain elements contained in Bill C-47, the Budget Implementation Act. I think you received the email, the memo, today. Panel one will be looking at GST/HST regarding cryptoasset mining; panel two will look at the Pension Benefits Standards Act; and panel three will look at the Bank Act.

A reminder and a plea to all senators: Our time is very limited, so it's very important that the questions are on-topic and that we have no long preambles and that we keep both questions and answers as tight as we can.

Our first panel will examine Part 2, treatment of mining of cryptoassets under the GST/HST. We have the pleasure of welcoming, in person, three witnesses representing the Digital Asset Mining Coalition: Daniel Brock, partner at Fasken Law Firm; David Robertson, partner at EY Law LLP; and Tamara Rozansky, partner at Deloitte LLP.

Welcome to you all. Thank you for joining us.

Mr. Brock, you have opening remarks on behalf of the group? Please go ahead.

**Daniel Brock, Partner, Fasken Law Firm, Digital Asset Mining Coalition:** Thank you, Madam Chair and senators, for inviting us today. Before we start, I would draw your attention to this one-page document. We gave you some other materials for

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 11 mai 2023

Le Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie se réunit aujourd'hui, à 11 h 30 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier la teneur des éléments des articles 118 à 122 concernant le minage de cryptoactifs dans la partie 2, et des sections 1, 2, 6, 7, 26, 33 et 37 de la partie 4 du projet de loi C-47, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 28 mars 2023.

**La sénatrice Pamela Wallin (présidente)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Bonjour à vous tous dans la salle et en ligne. Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie.

Je m'appelle Pamela Wallin et je suis la présidente du comité. Je vais présenter les autres membres parmi nous aujourd'hui : le sénateur Deacon, le sénateur Gignac, le sénateur Loffreda, la sénatrice Marshall, le sénateur Massicotte, la sénatrice Ringuette, le sénateur Smith et le sénateur Yussuff. Les sénateurs Dean et Cardozo participent également à la réunion d'aujourd'hui.

Nous poursuivons notre examen de la teneur des éléments du projet de loi C-47, la Loi d'exécution du budget. Je crois que vous avez reçu le courriel, la note d'information, aujourd'hui. Le premier groupe de témoins se penchera sur la TPS et la TVH en lien avec le minage de cryptoactifs; le deuxième, sur la Loi sur les normes de prestation de pension; et le troisième, sur la Loi sur les banques.

Je fais un rappel et une demande à tous les sénateurs. Notre temps est très limité, alors il est primordial que les questions portent sur les sujets à l'étude, que nous nous abstentions de formuler de longs préambules et que tant les questions que les réponses soient aussi brèves que possible.

Nos premiers témoins vont nous éclairer sur la partie 2, qui porte sur le traitement du minage de cryptoactifs sous le régime de la TPS et de la TVH. Nous avons le plaisir d'accueillir, en personne, trois témoins représentant la Digital Asset Mining Coalition : Daniel Brock, associé au Cabinet d'avocats Fasken; David Robertson, associé au EY Cabinet d'avocats; et Tamara Rozansky, associée chez Deloitte LLP.

Bienvenue à vous trois. Je vous remercie d'être parmi nous.

Monsieur Brock, avez-vous une déclaration liminaire au nom du groupe? Veuillez débuter.

**Daniel Brock, associé, Cabinet d'avocats Fasken, Digital Asset Mining Coalition :** Nous vous remercions, madame la présidente et honorables sénateurs, de nous avoir invités à votre réunion aujourd'hui. Avant de débuter, j'aimerais attirer votre

your reference later. We tried to distill down to one page the essential issues that we expect we will cover today. I wanted to point that out for you.

As was said, I am Dan Brock. I'm a partner at Fasken. I am joined by Tamara Rozansky and my colleague David Robertson. Together, we are advising an industry coalition representing more than 23 companies and organizations, all participating in Canada's growing digital asset and blockchain ecosystem.

The coalition came together last spring to address a surprise legislative proposal published by the Department of Finance in February of 2022. The proposal would increase our members' costs of carrying on business in Canada by 5% to 15%. It is about this proposal, as it appears in Bill C-47, that we are here to speak with you about today.

In 2017, Canadians might have been using computers in their basements or garages to mine for bitcoin. Today, almost all digital asset mining is big business. Companies are using industrial-scale computing to verify and secure transactions that occur on a public blockchain.

At today's market rate, the transaction fees and subsidy for adding a single block to the bitcoin blockchain have a value of almost \$200,000. More than 1,000 blocks get added to the blockchain every week. That is more than \$200 million in potential revenue per week for mining pool companies that mine for bitcoin. There are, however, no major mining pool companies in Canada. All are non-residents of Canada, based primarily in the U.S.A., in Asia and in Europe.

Canada's role in this emerging industry is not mining for bitcoin. Instead, Canadians are the suppliers of high performance computing power that makes mining for bitcoin possible. Canadian companies take advantage of our cooler climate, our skilled workforce, our excess of hydroelectric energy to produce and export clean computing power as a commodity, like wheat or precious metals.

Canadian computing companies are quickly becoming industry leaders in the supply of clean computing power that international blockchain mining pool companies want. Since 2018, this high-performance computing sector has brought more than \$2 billion in revenue into Canada. It has invested \$1.5 billion in the rural and resource communities in which they operate. It has

attention sur ce document d'une page. Nous vous avons aussi remis d'autres documents que vous pourrez consulter ultérieurement. Nous avons tenté de condenser en une page les enjeux centraux qui, nous le croyons, seront abordés aujourd'hui. Je voulais porter le document à votre attention.

Comme on l'a déjà mentionné, je m'appelle Dan Brock. Je suis associé chez Fasken. Tamara Rozansky et mon collègue David Robertson m'accompagnent. Ensemble, nous conseillons une coalition de l'industrie qui représente plus de 23 compagnies et organisations évoluant toutes dans l'écosystème grandissant des actifs numériques et des chaînes de blocs.

La coalition s'est réunie au printemps dernier pour réagir à une proposition législative inattendue publiée par le ministère des Finances en février 2022. La proposition ferait augmenter les coûts de fonctionnement de nos membres, pour leurs activités au Canada, de 5 à 15 %. C'est au sujet de cette proposition, telle qu'elle figure dans le projet de loi C-47, que nous vous entretiendrons aujourd'hui.

En 2017, les Canadiens qui faisaient du minage de bitcoins le faisaient habituellement depuis leurs sous-sols ou leurs garages, assis devant leurs ordinateurs. Aujourd'hui, presque tout le minage d'actifs numériques est l'apanage de grandes entreprises. Les compagnies se servent de ressources informatiques de calibre industriel pour vérifier et sécuriser les transactions effectuées sur une chaîne de blocs publique.

Au tarif marchand actuel, les frais de transaction et les primes pour ajouter un seul bloc à la chaîne de blocs de bitcoins s'élèvent à près de 200 000 \$. Chaque semaine, plus de 1 000 blocs sont ajoutés à la chaîne de blocs, ce qui représente plus de 200 millions de dollars en revenu potentiel hebdomadaire pour les compagnies de bassins miniers exploitant des bitcoins. Or, le Canada ne compte pas de grandes compagnies de bassins de minage. Ces entreprises sont toutes dirigées par des non-résidents du Canada et sont surtout basées aux États-Unis, en Asie et en Europe.

Le rôle du Canada dans cette industrie émergente ne consiste pas à faire du minage de bitcoins. Les Canadiens fournissent plutôt une puissance informatique très performante sans laquelle le minage de bitcoins serait impossible. Les entreprises canadiennes tirent parti de notre climat frais, de notre main-d'œuvre qualifiée et de notre excédent d'énergie hydroélectrique pour produire et exporter une puissance informatique propre sous forme de produit, au même titre que le blé ou les métaux précieux.

Les entreprises d'informatique canadiennes deviennent rapidement des chefs de file de l'industrie pour l'approvisionnement en puissance informatique propre que veulent les coopératives internationales de minage de chaînes de blocs. Depuis 2018, ce secteur informatique au rendement élevé a généré des recettes de plus de 2 milliards de dollars au

created 1,500 well-paying, high-tech jobs in these communities. The average age of employees in most of these companies is under 35 years old.

Our main concern with the finance proposal on cryptoasset mining is that this early success and the potential for future growth in Canada are being put at risk. There are several problems with the proposed GST changes. Let me highlight three.

First, the proposed new section 188.2 declares that a Canadian company that (a) allows its computing resources to be used by non-resident foreign mining pool companies for cryptoasset mining and (b) shares in the proceeds of that mining will not be able to receive input tax credits. By contrast, all other companies that sell their computing power to non-residents are entitled to input tax credits, regardless of how that computing power is used or how their fees are calculated.

Second, by denying input tax credits to Canadian computing companies, they make them less competitive in the international marketplace. The GST replaced the old federal sales tax in 1991, specifically to remove Canadian sales taxes as an input cost for Canadian businesses. The GST is to encourage both investment and Canadian exports and to make our goods and services more competitive in the international markets. Proposed new subsection 188.2 does the exact opposite.

Third, the GST proposal creates a competitive disadvantage for computing companies across Canada depending on the province in which they reside. The GST proposal creates a perverse incentive for companies operating, for example, in Quebec or Newfoundland where the embedded sales tax cost to these companies will be 15%, to move their operations to Alberta, where the embedded sales tax costs will be only 5% — or outside of Canada altogether. The GST should never lead to this type of competitive imbalance for businesses within Canada.

What is the solution? We are asking that a clear exception be included with the GST changes. We have included, actually, a copy of the proposed amendment with the materials you received. This exception should state, clearly, that if a Canadian company supplies its computing power to a mining pool operator who is a non-resident of Canada, then subsection 188.2 does not apply to them and, instead, the ordinary GST rules will apply.

With that, we look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you very much. Very helpful, very concise.

Canada. Le secteur a investi 1,5 milliard de dollars dans les communautés rurales abritant les ressources et où les compagnies sont en activité. Il a créé 1 500 emplois de haute technologie bien rémunérés dans ces communautés. L'âge moyen des employés dans la plupart de ces compagnies est de moins de 35 ans.

La proposition du ministère des Finances nous préoccupe surtout parce qu'elle met en péril le succès précoce et le potentiel de future croissance du minage des cryptoactifs. Les changements proposés à la TPS entraînent différents problèmes. Permettez-moi d'en relever trois.

Tout d'abord, le nouvel article 188.2 tel que proposé stipule qu'une entreprise canadienne qui a) permet à des coopératives de minage étrangères non-résidentes d'utiliser ses ressources informatiques pour le minage de cryptoactifs et b) partage le produit de ce minage ne peut recevoir de crédits de taxes sur les intrants. Par opposition, toute autre compagnie qui vend sa puissance informatique à des non-résidents peut se prévaloir des crédits de taxes sur les intrants, peu importe l'utilisation faite de la puissance informatique ou la façon de calculer les frais.

Deuxièmement, en privant les sociétés informatiques canadiennes de crédits de taxes sur les intrants, la proposition les rend moins concurrentielles dans le marché international. La TPS a remplacé l'ancienne taxe de vente fédérale en 1991, précisément pour éliminer les coûts des intrants sous forme de taxe de vente canadienne pour les entreprises canadiennes. La TPS vise à favoriser tant les investissements que les exportations canadiennes et à rendre nos biens et services plus concurrentiels dans les marchés internationaux. Le nouvel article 188.2 proposé fait tout le contraire.

Troisièmement, la proposition entourant la TPS crée un désavantage concurrentiel pour les sociétés d'informatique au Canada selon la province où elles se trouvent. Les changements proposés incitent de façon néfaste les compagnies au Québec ou à Terre-Neuve, par exemple — où les coûts liés à la taxe de vente encaissée sont de 15 % — à déplacer leurs activités en Alberta — où ces coûts ne sont que de 5 % —, ou même à l'extérieur du Canada. La TPS ne devrait jamais entraîner ce type de déséquilibre concurrentiel pour les entreprises au Canada.

Quelle est la solution? Nous demandons l'ajout d'une exception claire dans les changements entourant la TPS. Nous avons d'ailleurs inclus le libellé de l'amendement proposé dans les documents fournis. Cette exception devrait clairement énoncer qu'une société canadienne qui fournit sa puissance informatique à un exploitant de bassin minier non-résident du Canada doit être exemptée de l'article 188.2. Cette compagnie doit plutôt être assujettie aux règles habituelles sur la TPS.

Sur ce, nous sommes impatients de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup. Voilà une déclaration liminaire très utile et concise.

**Senator C. Deacon:** Thank you to our witnesses. You have brought a lot of clarity to this issue, clarity that I, at least, did not feel I received last week from the Finance officials.

I can't think of another industry where we're trying to reach outside of the country to achieve a policy objective. As I understand it, the services that are being provided are globally competitive digital services running data centres that are processing for companies outside of Canada. There are contracts in place to do that, I would assume, with base-level fees and maybe performance fees. I don't know. However, the reality is that what the government seems to be after is outside of Canada. That is what I'm clearly picking up here.

**Mr. Brock:** If you look at the diagram we've spoken about, the law is trying to reach over to the right side of the ledger, to outside of the border.

**Senator C. Deacon:** Very clearly. I know how important input tax credits are, as someone who has run a small business that exports services. I have done that for 25 years, so I understand how important it is.

We have also spent a lot of time here studying the importance of digital exports and intangible exports to the future of our economy. This is clearly a disincentive to provide digital service exports. Have I missed something?

**The Chair:** I think "why" is the question.

**David Robertson, Partner, EY Law LLP, Digital Asset Mining Coalition:** Senators, we watched the testimony of the Finance officials last week. The challenge we are having with the Finance officials is this. We worked with Finance since they came out with draft legislation. I will be clear; they surprised us again by putting it into a notice of ways and means motion, without a chance to see what the revisions were going to be.

In the testimony that was given last week, Senator Marwah asked a very pointed question, a very direct question, and said please just confirm — the key question here is: What constitutes sharing in a payment? With the amount that you are getting paid for your computing services, if you're getting a bonus payment because your customer has made more money or has been more successful, does that constitute sharing? That is the problem. Finance has indicated to us, "Don't worry, your computing company should be fine." But there is that word "should."

**Le sénateur C. Deacon :** Je remercie nos témoins. Vous avez grandement éclairci la situation, ce que les fonctionnaires du ministère des Finances n'ont pas réussi à faire la semaine dernière, à tout le moins pas pour moi.

Je ne peux penser à aucune autre industrie où nous tentons d'agir à l'extérieur du pays pour réaliser un objectif stratégique. Si je comprends bien le milieu, les services fournis sont des services numériques au sein de centres de données qui font du traitement pour des compagnies à l'étranger. J'imagine que des contrats ont été conclus, et qu'ils stipulent des frais de base ainsi que, peut-être, des frais selon le rendement. Je n'en suis pas certain. Quoi qu'il en soit, le fait est que le gouvernement semble vouloir s'attaquer à une réalité à l'extérieur du Canada. C'est l'aspect qui est limpide dans mon esprit.

**M. Brock :** Si vous regardez le diagramme dont nous avons parlé, la loi tente d'atteindre le côté droit du spectre, soit l'extérieur du pays.

**Le sénateur C. Deacon :** Oui, c'est très évident. Je sais à quel point les crédits de taxes sur les intrants importent, moi qui ai dirigé une petite entreprise qui exporte des services. Je l'ai fait pendant 25 ans, alors je comprends l'importance de ces crédits.

À notre comité, nous avons aussi consacré beaucoup de temps à étudier l'importance des exportations numériques et d'actifs incorporels pour l'avenir de notre économie. La proposition est manifestement une mesure dissuasive pour l'exportation de services numériques. Un détail m'échappe-t-il?

**La présidente :** Je crois que la grande question est : pourquoi?

**David Robertson, associé, EY Cabinet d'avocats, Digital Asset Mining Coalition :** Honorables sénateurs, nous avons visionné le témoignage des fonctionnaires du ministère des Finances de la semaine dernière. Voici ce qui nous rend perplexes par rapport aux fonctionnaires du ministère. Nous coopérons avec eux depuis la publication de l'ébauche du texte de loi. Je ne mâcherai pas mes mots : nous avons à nouveau été pris de court lorsque nous avons vu la proposition dans un avis de motion de voies et moyens, sans avoir l'occasion de voir les révisions.

Lors de la comparution de la semaine dernière, le sénateur Marwah a posé une question on ne pourrait plus précise et directe. Il a demandé de confirmer que la question clé est : que constitue le partage d'un paiement? Si la somme reçue pour les services informatiques comprend un paiement supplémentaire parce que le client a fait plus d'argent ou a connu plus de succès que prévu, peut-on parler de partage? C'est le problème. Les représentants du ministère des Finances nous ont indiqué : « Ne vous en faites pas, votre société d'informatique ne devrait avoir aucun problème. » Ils emploient toutefois le mot « devrait ».

We're not seeking something more than is being represented. We're seeking clarity. Any businessperson will tell you that what causes problems for business is uncertainty. We're asking for certainty, a simple amendment that makes it very clear that where a Canadian company is allowing their computing resources to be provided to a non-resident to be used for cryptoasset mining or anything, to be honest, that in those circumstances it's zero-rated, regardless of how the payment they receive for those services is determined. We have taken the bill and the proposed measure, and all we're asking is for one small amendment to be added to it that gives us that certainty and clarity.

The way I know this is not consistent with GST policy is what Mr. Brock indicated. If an exception doesn't apply — Most of the companies that are doing this are in rural Quebec and Newfoundland. Why? Because there's clean hydroelectric power, and no matter how much they use, it doesn't contribute to global warming. But their costs will go up by 15%. In contrast, if you are in Alberta — my home province, where we generate more from fossil fuels — there is an incentive being created from the GST, which was never intended to tax business inputs. It was to encourage our exports from Canada. Here I have a provision that if an exception doesn't apply, we're encouraging those companies in Quebec to shift their operations to jurisdictions in Canada where there is a lower tax rate or, as my friend points out, outside of Canada altogether. We have examples of that.

**Senator C. Deacon:** I am wondering if we could ask Finance Canada for clarity on that word "should." I can't think of another sector in Canada where we would be reaching outside of Canada — that is what's happening here — to get clarity that this is a Canadian service being sold globally, but it is not mining.

**The Chair:** So you did not have the opportunity to show them this amendment?

**Mr. Robertson:** We received the notice of ways and means motion when everyone else did. They had shifted from February a year ago, and while there is an exemption provided now, it is still not clear. If you turn to the front page of this document, all I have to do is look at the definition of "mining activity" in proposed paragraph (c), which states that mining activity means allowing your computer resources to be used for a purpose or in connection with validating transactions or bitcoin mining. I am just the computing service company, and suddenly I'm engaged in a mining activity because that's what my customer is doing.

Nous ne demandons rien de plus que ce que nous avons présenté. Nous voulons de la clarté. Tout entrepreneur vous dira que les problèmes en affaires découlent de l'incertitude. Nous demandons de la certitude, soit un amendement fort simple qui énonce clairement que, lorsqu'une société canadienne permet à un non-résident d'utiliser ses ressources informatiques pour le minage de cryptoactifs — ou, bien franchement, pour toute autre activité — le taux soit de 0 %, peu importe la façon de calculer le paiement pour ces services. Nous avons étudié le projet de loi et la mesure proposée, et tout ce que nous demandons est l'ajout d'un petit amendement nous offrant certitude et clarté.

Les explications de M. Brock nous indiquent que la proposition n'est pas conforme à la politique sur la TPS. Si aucune exception n'est prévue... La plupart des sociétés de l'industrie se situent dans les régions rurales du Québec et de Terre-Neuve. Pourquoi? Parce qu'on y trouve de l'énergie hydroélectrique propre et la consommation, peu importe la quantité, ne contribue pas au réchauffement climatique. Or, les coûts augmenteront de 15 % pour ces compagnies. Par comparaison, une compagnie située en Alberta — la province d'où je viens, et où l'énergie provient davantage des combustibles fossiles — verra une mesure incitative dans la TPS, qui n'a jamais été conçue pour taxer les intrants des entreprises. Elle visait plutôt à favoriser les exportations depuis le Canada. Nous nous retrouvons maintenant avec une disposition qui, si aucune exception n'est prévue, incitera les sociétés au Québec à déplacer leurs activités dans des administrations canadiennes où le taux de taxation est moindre ou, comme mon ami l'a indiqué, dans d'autres pays. Nous avons des exemples de tels cas.

**Le sénateur C. Deacon :** Je me demande si nous pourrions demander aux fonctionnaires du ministère des Finances Canada de clarifier l'emploi de « devrait ». À ma connaissance, aucun autre secteur canadien ne nécessite des vérifications à l'étranger — c'est bien ce dont il est question ici — pour clarifier qu'il s'agit d'un service canadien vendu dans le monde, mais qu'il ne s'agit pas de minage.

**La présidente :** Vous n'avez donc pas eu l'occasion de leur montrer cet amendement?

**M. Robertson :** Nous avons reçu l'avis de motion de voies et moyens en même temps que tout le monde. Ils ont apporté des changements depuis février de l'an dernier et, bien qu'une exemption soit maintenant prévue, la situation n'est toujours pas claire. À la première page du document, il suffit de lire la définition d'« activité de minage », proposée dans l'alinéa c) pour voir ce qui cloche. La définition précise qu'une activité de minage se dit du fait de permettre l'utilisation de ses ressources informatiques aux fins, ou à l'occasion, de la validation d'opérations ou du minage de bitcoins. Une entreprise peut n'offrir que des services informatiques, mais, soudainement, elle s'adonne à du minage parce que c'est ce que son consommateur fait.

**Mr. Brock:** Outside of Canada.

**Mr. Robertson:** Outside of Canada. For the definition of a “mining group” look at proposed paragraph (b), which says, “share mining payments.” That word “sharing” doesn’t appear elsewhere in the GST legislation. It is ambiguous as to what it means.

By way of example, many landlords charge their tenants a triple-net lease. They take a percentage of sales. Are they now sharing in the revenues?

In this industry, the fees that Canadians are getting — We are taking our low-cost electricity, turning it into a higher value-added service called computing power and selling it at a higher amount to these international pools. There are three forms of payment, and those payments being made by the mining pool are, in part, based on either the expected performance of the pool based on how much computing power there is around the world — because they are taking computing power from Canadians and other jurisdictions and putting them together.

All we are really asking is that the government, because it’s a ways and means motion, provide the certainty so that these Canadian businesses know they are getting their input tax credits.

**The Chair:** To Senator Deacon’s point, we will go to Finance and ask, but I want to know if they have seen this.

**Mr. Robertson:** Yes.

**The Chair:** So they have seen this. We will ask for a response to that.

**Senator Smith:** This is new for many of us, especially myself. Is government regulation or lack of clear regulations hindering the growth of this industry in Canada? Is it simply a matter of misunderstanding the industry among governments and bureaucrats? What types of communication are needed to ensure more clear policies are raised?

**Tamara Rozansky, Partner, Deloitte LLP, Digital Asset Mining Coalition:** I would say, absolutely, it’s clear that there is a misinterpretation of what this industry offers to Canada.

When this legislation was written back in 2015, it thought there were people — which there were at that time — in their basements doing crypto mining. That’s no longer the case. There has been a huge evolution in this industry. There are a number of factories across Canada doing this crypto mining provision. I think it’s also important to remember that this is still in evolution. The crypto mining of today will one day be the

**M. Brock :** À l’extérieur du Canada.

**M. Robertson :** À l’extérieur du Canada. Pour la définition d’un « groupe de minage », il faut se reporter à l’alinéa b), qui précise que ces groupes « partagent des paiements de minage ». Le mot « partagent » ne figure nulle part ailleurs dans le texte de loi sur la TPS. Son sens est ambigu.

Par exemple, de nombreux propriétaires concluent un bail à loyer hybride avec leurs locataires. Ils conservent un pourcentage des ventes. Doit-on dire pour autant qu’ils partagent les revenus?

Dans cette industrie, les frais que les Canadiens obtiennent... Nous prenons notre électricité à faible coût, nous la transformons en service à valeur bonifiée — la puissance informatique — et nous la vendons à prix plus fort à ces bassins internationaux. Il existe trois formes de paiement, et ces paiements effectués par le bassin minier peuvent s’appuyer, en partie, sur le rendement prévu du bassin selon la quantité de puissance informatique offerte dans le monde. En effet, les bassins combinent la puissance informatique du Canada et d’autres pays.

Tout ce que nous demandons, c’est que le gouvernement — puisqu’il s’agit d’une motion de voies et moyens — offre une certitude pour que les sociétés canadiennes sachent qu’elles obtiendront leurs crédits de taxes sur les intrants.

**La présidente :** Pour revenir aux propos du sénateur Deacon, nous allons poser la question aux fonctionnaires du ministère des Finances, mais je veux savoir s’ils ont vu ce document.

**M. Robertson :** Oui.

**La présidente :** Ils l’ont donc vu. Nous allons leur demander une réaction.

**Le sénateur Smith :** C’est un nouveau domaine pour nombre d’entre nous, surtout pour moi. La réglementation du gouvernement ou l’absence de réglementation claire freinent-elles la croissance de l’industrie au Canada? Le problème découle-t-il simplement d’une incompréhension de l’industrie par les gouvernements et les fonctionnaires? Quels types de communication sont nécessaires pour garantir la rédaction de politiques plus claires?

**Tamara Rozansky, associée, Deloitte LLP, Digital Asset Mining Coalition :** Je dirais que, tout à fait, il est évident qu’on interprète mal ce que cette industrie apporte au Canada.

Lorsque ce texte de loi a été rédigé en 2015, il donnait l’impression — et c’était le cas à l’époque — que des personnes s’adonnaient à du minage de cryptoactifs dans leurs sous-sols. Ce n’est plus le cas. L’industrie a grandement évolué. De nombreuses usines au Canada font du minage de cryptoactifs. Je crois qu’il importe de garder à l’esprit que le secteur continue d’évoluer. Le minage de cryptoactifs sera un jour l’équivalent de

ChatGPT and A.I. or something of the like of the future, which I can't even forecast.

**Mr. Brock:** I would add that there is a need for a policy framework around this. We wouldn't stand before you and say that the legitimate public policy concerns that have been raised about this industry are not things that need to be considered and addressed. That's a simple fact. The development of a policy framework that could manage all aspects of a new industry like this, which is disruptive, growing and has lots of potential, would be important. As a coalition, we ask the government to pause on introducing this legislation until such time as we could consult more broadly and begin to develop that policy framework.

There is a little bit of irony in this because what we would say to you about these GST provisions is we don't need any more regulation than the current Excise Tax Act. It works just fine. It will work just fine for this industry. Apply the basic rules of the Excise Tax Act to this industry, and companies that supply services from Canada to non-resident recipients — who are in the box here, the two people doing the mining — that is a taxable supply, but it is rated zero in order to ensure that Canadian goods and services are competitive internationally.

What they have done with this proposal is they have quite literally created a whole new mini regime within the Excise Tax Act that is unlike anything else in the act. They put it in an obscure part of the act and said this entire commercial industry is completely taken out of the GST. It's not a commercial activity, which is demonstrably untrue.

**Senator Loffreda:** Thank you to our panellists for being here this morning.

Did you do any research on a quantitative or aggregate level as to what the effect will be on the industry, not only the growth but the current industry in Canada? I do understand you have expressed your concerns to the government. We will follow up.

Why is there this misunderstanding on such an important industry? If I look at these numbers, by 2025, there will be an additional \$2 billion to \$3 billion in revenue. Why do you feel there is a misunderstanding? How can we correct that going forward?

**Mr. Brock:** This is a rapidly evolving international commercial space with many issues, so people within and outside of government can be forgiven for trying to keep up with what's happening.

ChatGPT et de l'intelligence artificielle, ou d'une réalité comparable de l'avenir que je ne pourrais même pas prédire.

**M. Brock :** J'ajouterais qu'il faut prévoir un cadre stratégique pour l'industrie. Nous ne vous dirions jamais que les préoccupations légitimes qui ont été soulevées par rapport aux politiques publiques et leurs liens avec cette industrie ne devraient pas être examinées et dissipées. C'est la réalité pure et simple. Il serait important d'élaborer un cadre stratégique pour gérer tous les aspects d'une nouvelle industrie de la sorte, qui est perturbatrice, en croissance et pleine de potentiel. Notre coalition demande au gouvernement de reporter ce texte de loi jusqu'à la tenue de consultations plus vastes qui permettront qu'on commence à élaborer un cadre stratégique.

La situation est quelque peu ironique parce que nous vous faisons valoir, par rapport à ces dispositions sur la TPS, que la forme actuelle de la Loi sur la taxe d'accise suffit et qu'aucune autre réglementation n'est nécessaire. Cette loi est efficace. Elle sera efficace pour cette industrie. Appliquez les règles de base de la Loi sur la taxe d'accise à cette industrie, et les sociétés offriront des services depuis le Canada à des acquéreurs non-résidents — qui sont les deux personnes s'adonnant à du minage, dans cette case. Ces services constituent une fourniture taxable, qui doit cependant être assujettie à un taux nul afin de garantir que les biens et services canadiens sont concurrentiels sur la scène internationale.

La proposition crée littéralement un mini régime distinct dans la Loi sur la taxe d'accise qui détonne complètement du reste de la loi. La proposition se retrouve dans une zone floue de la loi et sous-entend que toute cette industrie commerciale doit se dissocier du régime de la TPS. Ce n'est pas une activité commerciale, ce qui — comme on peut le démontrer — n'est pas vrai.

**Le sénateur Loffreda :** Je remercie les témoins d'être parmi nous ce matin.

Avez-vous fait des recherches quantitatives ou globales sur l'effet que cela aura non seulement sur la croissance, mais aussi sur l'industrie actuelle au Canada? Je sais que vous avez fait part de vos préoccupations au gouvernement. Nous y donnerons suite.

Pourquoi y a-t-il un malentendu sur une industrie aussi importante? Si je regarde les chiffres, il y aura 2 à 3 milliards de dollars de recettes supplémentaires d'ici 2025. Pourquoi estimez-vous qu'il y a un malentendu? Comment peut-on rectifier le tir à l'avenir?

**M. Brock :** Il s'agit d'un secteur commercial international qui évolue rapidement et qui comporte de nombreux enjeux. On peut donc pardonner aux personnes au sein et en dehors du gouvernement d'essayer de suivre ce qui se passe.

When we first began to consult, this coalition came together. The industry is new. There is no industry association per se dealing with these companies. When this legislation was tabled, this group literally formed organically around ourselves because we needed to be able to have communication with government.

When we began that communication in the spring of last year, it was clear to us that the lawmakers, the people who had prepared the bill, didn't fully understand how this industry had evolved. We had a very good exchange with them. We felt it was constructive. We have immense respect for the officials at the Department of Finance who work on these things.

This is a bill to deal with an industry that largely doesn't exist any longer. People are not mining for crypto in their basements. That's what this law is meant to target. This is an industry that's supplying a service to a global industry, and we are competitive in that space.

There was a sense that communication needed to happen. We felt we made progress. Then, despite our best efforts, the legislation was tabled in the Budget Implementation Act.

Again, we thank you for the opportunity to present. Our reason for being here before you is because we think there is a problem with this. It is not good enough to say, "No, no, do not worry, you do not have a problem." There is a problem. I'm sitting beside two tax experts who say there is a problem with this. Getting them to acknowledge that and work with us on a solution would be the optimal outcome.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Massicotte:** Thank you. I will repeat what is obvious, which is that there may be a problem, but we are cautious. The government is made up of sharp people who know what they are doing. Quite frankly, there may be a very good answer to this question. We need to find out. We need to pursue it, and we will do that.

It is a complicated business. Look at this chart. You have a bunch of trailers. Looks like you have 50-100 people working full time with the high-tech in the trailers. You have the word "mining." It is complicated.

When you do GST, since 1991, there are some industries that are exempt completely from collection of taxation. For example, a consumer, a person who rents an apartment, a space, the consumer benefits from us, so nobody pays. You don't pay when you get in; you do not get a credit when you get out. Maybe it is something of that nature. They have to decide how they want to treat it.

Cette coalition s'est formée au début des consultations. L'industrie est nouvelle. Il n'existe pas d'association industrielle à proprement parler qui s'occupe de ces entreprises. Nous avons naturellement créé ce groupe avec ceux qui nous entouraient lorsque le projet de loi a été déposé, parce que nous devions être en mesure de communiquer avec le gouvernement.

Lorsque nous avons entamé les discussions au printemps de l'année dernière, il nous est apparu clair que les législateurs et ceux qui avaient rédigé le projet de loi ne comprenaient pas pleinement l'évolution de l'industrie. Nous avons eu de très bons échanges constructifs avec eux. Nous avons un immense respect pour les fonctionnaires du ministère des Finances qui travaillent sur ces enjeux.

Le projet de loi est axé sur une industrie qui n'existe presque plus. Les gens ne minent pas de cryptomonnaie dans leur sous-sol. C'est ce que cette loi est censée viser. On parle plutôt d'un secteur qui fournit un service à une industrie mondiale, et nous sommes compétitifs dans ce milieu.

Nous avons senti qu'il fallait communiquer la chose. Nous estimions avoir progressé. Cela dit, malgré tous nos efforts, cette mesure législative a été incluse dans la Loi d'exécution du budget.

À nouveau, nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître devant vous. Si nous sommes ici, c'est parce que nous croyons qu'il y a un problème. Il ne suffit pas de dire : « Non, non, ne vous inquiétez pas, il n'y a pas de problème. » Il y en a bel et bien un. Je suis assis à côté de deux fiscalistes qui sont du même avis. L'idéal serait de les amener à reconnaître ce problème et travailler avec nous pour trouver une solution.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Massicotte :** Merci. Je vais répéter l'évidence, à savoir qu'il se peut qu'il y ait un problème, mais nous sommes prudents. Le gouvernement est composé de personnes avisées qui savent ce qu'elles font. Franchement, il y a peut-être une très bonne réponse à la question. Nous devons la chercher et la trouver, et c'est ce que nous ferons.

Il s'agit d'un domaine compliqué. Regardez ce tableau. Il y a un tas de remorques. Il semble y avoir 50 à 100 personnes qui travaillent à temps plein avec de la haute technologie dans ces remorques. On utilise le mot « minage ». C'est compliqué.

Pensons à la TPS. Certaines industries sont exemptes de la perception de cette taxe depuis 1991. Prenons l'exemple d'un consommateur qui loue un appartement ou un espace. Il tire profit du contexte qu'on lui offre, alors personne ne paie. On ne paie pas à l'entrée et on ne reçoit pas de crédit à la sortie. On envisagera peut-être quelque chose de semblable. Ils doivent décider comment ils souhaitent gérer la situation.

**Mr. Robertson:** To be very clear, the legislation does not deal with the non-resident aspect. It is as if the legislation was drafted as if all of this was happening in Canada. That was the impression. That wasn't, in fact, the case. You can go to websites and see. We have listed on this page all of the major mining pools. They represent 99% of the entire bitcoin network. They are all outside of Canada.

What this legislation was trying to say is that for those people, there is this person who has got transferring their bitcoin and they are paying a fee to that mining pool to do that, and they do not know who it is. Well, if that were in Canada, then I would say that is a financial service and that is exempt.

This is going one stage back to the people who are providing the computing power to the person who would be providing the financial service. Our rules in Canada are, if I provide computing services to a bank in Canada, I still charge GST. I get my input tax credits. It is the bank that does not recover their input tax credits.

The analogy is this is like turning and saying that if you are the Canadian company providing the software that supports the New York Stock Exchange, you can get your input tax credits if you can identify everyone who is trading shares on the New York Stock Exchange. That is what it is doing. It is ignoring the fact is that the Canadian is selling to the New York Stock Exchange, and the stock exchange's doing that.

**Senator Massicotte:** There has been a lot of discussion, at least in Quebec, about to the fact that we have a certain amount of hydropower, and it is a limited amount. Now with all of the hydrogen and all of the needs of power, there is a good discussion occurring whether the use of hydropower for your use is worthy; it is worthy now because there is excess supply, but I'm not sure that that will be the case five or ten years from now.

**Mr. Brock:** This is a public policy discussion that the industry is having in multiple provinces. When we talk about clean, Canadian power, the future of Canadian power supply is a hot topic across Canada.

What is interesting about this industry, the companies that provide this high-performance computing in this space, for example, the grid in Ontario — the grid in Ontario has peaks and valleys. A lot of time and money are spent in managing those peaks and valleys. When there are valleys, we take surplus power and we sell it, give it away or pay someone to take it in New York to stabilize our grid. All of the companies taking power from the clean grid in Canada in this industry, they take the power when it is in the valley.

Whenever a utility needs that power to heat homes, as happened in Sherbrooke, Quebec in February of this year, the utility called Bitfarms — the company that is the largest

**M. Robertson :** Je tiens à être très clair. Le projet de loi ne traite pas de l'aspect de non-résidence. C'est comme si le projet de loi avait été rédigé pour réglementer une situation exclusive au Canada. C'est l'impression que cela donne. Or, ce n'est pas le cas. On peut le voir sur les sites Web. Nous avons répertorié les principaux bassins miniers sur cette page. Ils représentent 99 % du réseau de bitcoins. Ils se situent tous à l'étranger.

Ce qu'on tentait de dire avec ce projet de loi, c'est qu'une personne transfère les bitcoins des clients. Ils paient des frais au bassin minier pour ce faire, mais ils ignorent qui fait la transaction. Si une telle transaction se faisait au Canada, je dirais qu'il s'agit d'un service financier et qu'il devrait donc y avoir exemption.

Il s'agit de remonter à ceux qui fournissent la puissance de calcul et à la personne qui fournit le service financier. Au Canada, la règle va comme suit : si je fournis des services informatiques à une banque au Canada, je perçois la TPS. C'est moi qui reçois les crédits de taxe sur les intrants, pas la banque.

Permettez-moi de faire une analogie : disons que vous êtes l'entreprise canadienne qui fournit le logiciel qui soutient la Bourse de New York. Vous pouvez obtenir des crédits de taxe sur les intrants si vous pouvez identifier tous ceux qui négocient des actions à la Bourse de New York. C'est ce qui se passe. On ne tient pas compte du fait que le Canadien vend ses actifs à la Bourse de New York et que c'est cette dernière qui s'en charge.

**Le sénateur Massicotte :** Il y a eu beaucoup de discussions, du moins au Québec, sur le fait que nous disposons d'une quantité limitée d'hydroélectricité. Aujourd'hui, avec l'hydrogène et tous les besoins énergétiques, on discute beaucoup de votre utilisation de l'hydroélectricité pour vos activités. On se demande si c'est justifié. Ce l'est pour le moment en raison de l'offre excédentaire, mais je ne suis pas certain que ce sera le cas dans 5 ou 10 ans.

**M. Brock :** L'industrie mène ce débat de politique publique dans diverses provinces à l'heure actuelle. Lorsqu'on parle d'énergie propre canadienne, l'avenir de l'approvisionnement énergétique au Canada est un sujet chaud au pays.

Ce qui est intéressant avec cette industrie, c'est que les entreprises fournissent le calcul à haute performance dans cet espace qui fluctue. C'est le cas du réseau de l'Ontario. On consacre beaucoup d'argent et de temps à la gestion de ces fluctuations. Quand il y a des creux, nous vendons ou donnons l'énergie excédentaire, ou bien nous payons quelqu'un pour qu'il en prenne à New York pour stabiliser notre réseau. Toutes les entreprises qui prennent de l'énergie du réseau propre au Canada dans cette industrie le font lorsqu'il y a des creux.

Lorsqu'un service public a besoin de cette énergie pour chauffer des maisons, comme cela a été le cas dans la ville québécoise de Sherbrooke en février dernier, on s'ajuste. Dans ce

electricity consumer with the utility in Sherbrooke — and said, “We’re having a spike in demand, it is very cold.” They dialled down their computers. It is called “dispatchable load,” allowing them to manage the load. You are shrinking the delta between base and peak, making the grid more efficient.

In Sherbrooke, the utility is a relatively small utility that was built to supply the forestry industry, hockey stick factories, et cetera. Those industries have left. That infrastructure is still there. It is not utilized.

The grid struggles to be maintained, and there is a cost to ratepayers. This new business for that utility is hugely important as a revenue stream.

**Senator Massicotte:** And how much money would they make from this arrangement in Sherbrooke?

**Mr. Brock:** What is the cost of power?

**The Chair:** We are getting into the weeds here a little bit.

**Senator Yussuff:** I understand your dilemma.

Finance Canada is going to help us figure out how it is going to be solved, recognizing what is already in the system and we have to figure out a way to deal with this. But the challenge is that jurisdictions in this country compete with one another for business, whether you are in Alberta or Quebec. That is a reality. That is what the provinces do. We do not do it very well, but that is what they do.

Tax policies, from their perspective, are meant to skew that one way or another. Aren’t you asking us to pick who should be the benefactor?

**Mr. Brock:** We are asking you not to pick. In other words, federal tax should not be involved in the competition between provinces for businesses. That is for provincial governments to decide what their tax policy and public policy will be. They will take steps to attract business as best they can.

The federal government has to be entirely neutral as to how businesses operate in the country. They want to support businesses in every province. The GST very specifically is designed not to skew that. Some provinces have combined high-rise tax, and some provinces like Alberta and British Columbia do not. Alberta has no sales tax. Those are provincial decisions that are made. The federal government should not be doing that.

cas-ci, le service public appelé Bitfams — le plus gros consommateur d’électricité parmi les services publics de Sherbrooke — a dit : « La demande augmente. Il fait très froid. » Ils ont réduit la consommation de leurs ordinateurs. C’est ce qu’on appelle la « charge de lissage ». Il s’agit d’un procédé qui permet de gérer la charge. On réduit l’écart entre la base et le sommet, ce qui rend le réseau plus efficace.

À Sherbrooke, les services publics sont relativement modestes et ont été conçus de sorte à approvisionner l’industrie forestière, les usines de fabrication de bâtons de hockey, etc. Or, ces industries ont quitté la région. L’infrastructure demeure, mais on ne l’utilise pas.

L’entretien du réseau est difficile et les contribuables en paient le prix. Cette nouvelle activité est extrêmement importante pour ce service public, car elle représente une source de revenus.

**Le sénateur Massicotte :** Combien d’argent feraient-ils avec cet arrangement à Sherbrooke?

**M. Brock :** Quel est le coût de l’énergie?

**La présidente :** Bon, je crois que nous rentrons un peu dans les détails.

**Le sénateur Yussuff :** Je comprends votre dilemme.

Le ministère des Finances va nous aider à trouver une solution. Le système comprend déjà certains éléments et il nous faut trouver une façon de gérer tout cela. Le défi, c’est que des provinces comme l’Alberta et le Québec sont en concurrence les unes avec les autres dans ce domaine. C’est la réalité. Elles le sont, même si cela ne se passe pas très bien.

Selon elles, les politiques fiscales sont censées faire pencher la balance d’un côté ou de l’autre. N’êtes-vous pas en train de nous demander de choisir le bénéficiaire après tout?

**M. Brock :** En fait, nous vous demandons de ne pas choisir. Autrement dit, les taxes fédérales ne devraient pas faire partie de la concurrence d’affaires que se livrent les provinces. Il revient aux gouvernements provinciaux de décider de leur politique fiscale et de leur politique publique. Ils prendront des mesures pour attirer les entreprises du mieux qu’ils peuvent.

Le gouvernement fédéral doit être entièrement neutre en ce qui concerne les activités des entreprises au pays. Il veut soutenir les entreprises dans chaque province. La TPS a été justement conçue pour ne pas créer de distorsion. Certaines provinces ont une taxe combinée pour les tours d’habitation, et d’autres comme l’Alberta et la Colombie-Britannique n’en ont pas. L’Alberta n’a pas de taxe de vente. Il s’agit de décisions provinciales. Le gouvernement ne devrait pas s’en charger.

With this law, they are effectively getting involved in that game because the taxes are going to be attributed to these businesses in an important way.

**Mr. Robertson:** One very simple example, when Ontario harmonized, the mutual fund industry said we are picking up and going to Alberta. Rules were brought in known as the Selected Listed Financial Institution rules which ensured that there was no competitive advantage where you were.

If there is not an exemption that applies to this industry — Finance Canada has indicated was the intention that they were to be excluded; we're just asking for certainty. If there isn't that exemption, that is how I know that this is incorrect public policy, because it means that Alberta is now favoured under the federal GST/HST system. Alberta is going to be favoured over Quebec and Newfoundland.

**Senator Gignac:** On this provincial topic you raised, Quebec has a low-carbon footprint industry in Quebec. Since you have explained the distortion that this could create and disadvantage Quebec, have you made any representation to the Quebec government or received some support from the Quebec government regarding the amendment you propose?

**Mr. Brock:** Regarding this specific law, no, we have not. Quebec has its own tax regime, but on the sales tax it follows very closely. The policy being set by Ottawa will largely be adopted by Revenu Québec.

**Ms. Rozansky:** Quebec has announced they do intend to harmonize with this.

**Mr. Brock:** Right, so adopt this. Again, this has all happened rather quickly. The industry is still in an informal association. We are focusing our conversation at the federal level with Finance Canada.

**The Chair:** Thank you. You have left it in our hands. We will do our best to get answers ASAP on this. It is a part of the problem with the process we have got and how this works when it comes to us with such tight timelines.

I thank you for your contributions today and for educating us and we hope others.

We will continue with our second panel. We are looking at Part 4, Division 2, regarding the federal pension framework — Pension Benefits Standards Act, 1985.

We have the pleasure of welcoming, in person, Todd Saulnier, President of the Association of Canadian Pension Management's Board of Directors. Joining us virtually today is Roman

Le gouvernement s'immiscerait dans la partie avec cette loi, parce que les taxes seront attribuées aux entreprises, ce qui est significatif.

**M. Robertson :** Je peux vous donner un exemple très simple. Lorsque l'Ontario a harmonisé ses mesures législatives, le secteur des fonds communs de placement a déclaré qu'il allait s'installer en Alberta. On a alors introduit les règles d'institution financière désignée particulière pour qu'il n'y ait pas d'avantage concurrentiel sur le terrain.

S'il n'y a pas d'exemption qui s'applique à l'industrie — le ministère des Finances a déclaré qu'il avait l'intention de l'exclure —, nous demandons simplement que ce soit indiqué clairement. Je saurai que c'est une mauvaise politique publique s'il n'y a pas d'exemption, parce que cela signifie que l'Alberta sera désormais favorisée dans le cadre du système fédéral de TPS et de TVH. Elle sera favorisée par rapport au Québec et à Terre-Neuve.

**Le sénateur Gignac :** À propos des provinces, le Québec a une industrie à faible empreinte carbone. Vous avez expliqué la distorsion qui pourrait être créée au détriment du Québec. Vous êtes-vous entretenus avec le gouvernement québécois? Ce dernier vous a-t-il offert quelconque soutien à propos de l'amendement que vous suggérez?

**Mr. Brock :** Non, pas pour cette loi. Le Québec dispose de son propre régime fiscal, mais suit le dossier de la taxe de vente de très près. La politique d'Ottawa sera largement adoptée par Revenu Québec.

**Mme Rozansky :** Le gouvernement québécois a annoncé son désir d'harmonisation à cet égard.

**M. Brock :** Oui, alors adoptez cette mesure. Je me répète, mais tout s'est fait plutôt rapidement. L'industrie est encore dans une association informelle. Nous discutons surtout avec le ministère des Finances à l'échelle fédérale.

**La présidente :** Merci. Vous nous avez confié l'affaire. Nous ferons de notre mieux pour obtenir des réponses à ce sujet dès que possible. Cela fait partie du problème de notre procédure lorsque les délais sont aussi serrés.

Je vous remercie de vos contributions et de vos éclaircissements. J'espère que d'autres auront également appris des choses en vous écoutant.

Nous allons maintenant passer au deuxième groupe de témoins. Nous nous penchons sur la partie 4 de la section 2 qui porte sur les régimes de retraite fédéraux, et plus précisément sur la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension.

Nous avons le plaisir d'accueillir en personne Todd Saulnier, qui est le président du conseil d'administration de l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite. Nous

Kosarenko, Member of the Board of Directors of the Pension Investment Association of Canada.

Welcome to you both, and thank you for joining us on short notice. We will begin with an opening statement from Mr. Saulnier, followed by Mr. Kosarenko.

**Todd Saulnier, President, ACPM Board of Directors (Mercer), Association of Canadian Pension Management:** We thank you for the opportunity to share our thoughts on the bill being studied in this chamber.

*[Translation]*

I am president of the board of directors of ACPM, the Association of Canadian Pension Management. The ACPM is a non-profit advocacy organization. I'm also an actuary and investment consultant with over 30 years of experience.

*[English]*

My role outside of ACPM is to support pension plan sponsors with the creation, design implementation and effective governance of pension plans and other retirement income solutions.

ACPM's vision, in this case, is to be a leading advocate for pension plan sponsors and administrators in the pursuit of a balanced, effective and sustainable Canadian retirement income system. Our membership includes some of the largest private and public sector pension plans in Canada, which manage trillions of dollars in assets and covering millions of pension plan members.

In this particular bill, I should note that a few years ago, the ACPM was part of a coalition with a number of national organizations, including the Canadian Institute of Actuaries, the Canadian Life and Health Insurance Association, the Canadian Association of Retired Persons and the National Institute on Ageing. We all got together to advocate for additional tools for Canadian retirees to better manage their longevity risk. In other words, allow them to retire in dignity, without fear of overspending or underspending their accumulated retirement savings.

One of the government's responses to our recommendations at the time was to enact legislation in the Income Tax Act to create a new retirement income vehicle called Variable Payment Life Annuities. While the word "annuity" is a little confusing since the vehicle is not an insurance product, this was an important

accueillons également virtuellement Roman Kosarenko, qui est membre du conseil d'administration de l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite.

Je vous souhaite la bienvenue et vous remercie de vous joindre à nous avec si peu de préavis. Nous allons commencer par les remarques liminaires de M. Saulnier, puis ce sera au tour de M. Kosarenko.

**Todd Saulnier, président du conseil d'administration de l'ACARR (Mercer), Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite :** Nous vous remercions de nous donner l'occasion de vous faire part de nos réflexions sur le projet de loi que vous étudiez.

*[Français]*

Je suis président du conseil d'administration de l'ACARR, qui est l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite. L'ACARR est une organisation de défense des intérêts à but non lucratif. Je suis également actuair et consultant en placements avec plus de 30 ans d'expérience.

*[Traduction]*

Mon rôle en dehors de l'ACARR consiste à soutenir les promoteurs de régimes de retraite dans la création, la conception, la mise en œuvre et la gouvernance efficace de régimes de retraite et d'autres solutions de revenu de retraite.

La vision de l'ACARR dans ce contexte est d'être le principal défenseur des promoteurs et des administrateurs de régimes de retraite. L'idée est d'avoir un système canadien de revenu de retraite équilibré, efficace et durable. Nous comptons parmi nos membres certains des plus grands régimes de retraite des secteurs privé et public au Canada, qui gèrent des billions de dollars d'actifs et couvrent des millions de membres de régimes de retraite.

Dans le cadre de ce projet de loi, je tiens à souligner que l'ACARR a fait partie d'une coalition avec un certain nombre d'organisations nationales il y a quelques années, dont l'Institut canadien des actuaires, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, l'Association canadienne des individus retraités et l'Institut national du vieillissement. Nous nous sommes tous réunis pour plaider en faveur d'outils supplémentaires permettant aux retraités canadiens de mieux gérer leur risque de longévité. Autrement dit, il s'agit de leur permettre de prendre leur retraite dans la dignité sans craindre de dépenser trop ou pas assez l'épargne-retraite qu'ils ont accumulée.

En réponse à nos recommandations de l'époque, le gouvernement a notamment adopté une mesure législative dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu pour créer un nouvel instrument de revenu de retraite appelé rentes viagères à paiements variables. Le mot « rente » porte quelque peu à

step in bringing this pooled retirement income solution to Canadians.

This particular bill includes changes to the Pension Benefits Standards Act and the Pooled Registered Pension Plans Act, and it is really the next step to this. Once these changes are enacted and supporting regulations are passed, administrators of federally regulated pension plans and pooled registered pension plans will be able to add this retirement income vehicle to their plans.

While much of the technical working details for variable life pensions, referred to as “variable life benefits” in the legislation, will be dealt with in the regulations, we do have a few comments for clarification.

One of the things that I struggled with was the definitions in the Pension Benefits Standards Act. The way it reads, it seems as if variable life benefits are both defined benefit provisions and defined contribution provisions. Furthermore, it seems as if any defined contribution plan that allows for variable life benefits becomes a defined benefit provision as well.

The wording surprised me. I didn’t think that was the intention. I would certainly expect variable life benefits to have certain similar features that you would expect of defined benefit plans, such as requiring actuarial evaluations, assessment of mortality, those sorts of things, but I wouldn’t expect them to fall in all the defined-benefits provisions. That was one of the things I thought was confusing.

In order for this to really be successful, what we have learned is that scale is important. It’s important for three reasons.

One, it allows for the pooling of mortality risk. In order to be able to pool, you need a lot of individuals. That’s very important.

Second, it allows for this vehicle to build well-diversified portfolios. You need a lot of assets in order to be able to build diversified portfolios that can pursue higher returns, providing better pensions for retirees.

Third, cost. Bigger assets allow you to reduce costs for the participants. That is a key element of the Pooled Registered Pension Plans Act, to manage costs. That is important.

We have seen evidence outside of Canada. In Australia, for example, with their superannuation plans. One of their large plans, the QSuper, just added this feature to their pension plan a year or two years ago. In their first year of operation, they saw a

confusion puisqu'il ne s'agit pas d'un produit d'assurance, mais c'est une étape importante qui nous amène vers une solution de revenu de retraite collectif pour les Canadiens.

Le projet de loi qui nous occupe comprend des modifications à la Loi sur les normes de prestation de pension et à la Loi sur les régimes de pension agréés collectifs, et constitue la prochaine étape. Une fois que ces changements et les règlements d'application auront été adoptés, les administrateurs des régimes de retraite sous réglementation fédérale et des régimes de pension agréés collectifs pourront ajouter cet instrument de revenu de retraite à leurs régimes.

Bien que la plupart des détails techniques concernant les rentes viagères variables, appelées « prestations viagères variables » dans le projet de loi, seront abordés dans les règlements, nous avons tout de même quelques commentaires à formuler aux fins d'éclaircissement.

Les définitions dans la Loi sur les normes de prestation de pension me posent notamment problème. Avec le libellé actuel, les prestations viagères variables semblent être à la fois des dispositions à prestations définies et des dispositions à cotisations définies. De plus, il semble que tout régime à cotisations définies qui prévoit des prestations viagères variables devienne également une disposition à prestations définies.

Le libellé m'a surpris. Je ne pense pas que c'était cela l'intention. Je m'attendrais assurément à ce que les prestations viagères variables aient certaines caractéristiques semblables à celles des régimes à prestations définies, comme l'exigence d'évaluations actuarielles ou l'évaluation de la mortalité, mais pas à ce qu'elles relèvent de toutes les dispositions relatives aux prestations définies. C'est l'un des éléments qui porte à confusion, selon moi.

Si nous voulons que cette initiative réussisse, l'échelle est importante, et ce, pour trois raisons.

Premièrement, elle permet la mise en commun des risques de mortalité. Pour établir un bassin, il faut beaucoup de personnes. C'est très important.

Deuxièmement, elle permet d'établir des portefeuilles bien diversifiés. Il faut de nombreux actifs afin de créer des portefeuilles diversifiés qui peuvent donner lieu à des retours plus importants, et offrir de meilleures pensions aux retraités.

Troisièmement, le coût. Un plus grand nombre d'actifs permet de réduire les coûts pour les participants. Il s'agit d'un élément clé de la Loi sur les régimes de pension agréés collectifs : la gestion des coûts. C'est important.

Nous en avons eu la preuve dans d'autres pays, notamment en Australie, avec les régimes de retraite. L'un des plus grands régimes, le QSuper, comprend maintenant cette caractéristique, depuis un an ou deux. Un nombre surprenant de personnes ont

surprising number of individuals sign up for this feature. It does seem to be welcomed by individuals, and you can understand that. Not everyone is an expert in managing their own assets and managing longevity risks, so having a trusted organization do this is certainly welcome.

I mentioned that because it's important that the legislation support the pooling of assets and, in particular, allow plans to merge if and when the circumstances are right. I think the legislation has that concept in there, but there are other areas that could be clarified.

For example, if a pension plan that offers a variable life benefit decides that it can no longer support it because there is not enough individuals or the administrative costs are too high and they want to terminate that provision, the way I read the legislation, there isn't a way for them to transfer that to a pooled registered pension plan, which there may be more of. I think that would also be a way to pool assets.

**The Chair:** If you could just wrap things for us.

**Mr. Saulnier:** There are two other items. One is on termination. It is important that if you were allowing for the termination of variable life benefits, in addition to the useful options listed there, it is important to identify default. Default should be lined up with what was expected by individuals using it, and also recognizing that as retirees age, they may have difficulty making decisions, and so we really worry about retirees being vulnerable.

A realistic default option should be identified, such as a transfer to another pooled pension plan with that variable life benefit or an immediate life annuity. That could be identified by the administrator, communicated and so on.

The last item is very important with respect to the pooled retirement pension plans. Broad participation would be appropriate in order to make this worthwhile for Canadians.

With this legislation, the Pooled Registered Pension Plan has the potential to become a universal source for Canadians to access a bona fide lifetime pension by allowing any Canadian to transfer in their registered assets, whether it be RRSPs, RRIFs, pension plans or deferred profit-sharing plans. They should be able to transfer them into a pooled registered pension plan to purchase or allocate to a variable life pension or combination of variable life pension and a variable benefit.

**The Chair:** Thank you. I will go now to Mr. Kosarenko for some comments.

adhéré à cette caractéristique au cours de la première année. Elle semble être bien accueillie, ce que l'on peut comprendre. Nous ne sommes pas tous des experts en matière de gestion des actifs et des risques associés à la longévité; une telle offre provenant d'une organisation de confiance est donc la bienvenue.

J'en ai parlé parce qu'il est important que la loi appuie le regroupement des actifs, et de façon particulière, qu'elle permette la fusion des régimes lorsque les circonstances le permettent. Je crois que le concept se retrouve dans la loi, mais que d'autres éléments devraient être précisés.

Par exemple, si un régime de retraite offre des prestations viagères variables, mais qu'on décide qu'on ne peut plus la supporter en raison d'un manque de participants ou des coûts administratifs trop élevés et que l'on souhaite éliminer une telle disposition, selon ce que je comprends de la loi, il ne sera pas possible de transférer ces prestations vers des régimes de pension agréés collectifs, qui sont peut-être plus nombreux. Je crois que cela représenterait également une façon de regrouper les actifs.

**La présidente :** Pourriez-vous conclure, s'il vous plaît?

**M. Saulnier :** Il y a deux autres éléments. En premier lieu, la cessation. Il est important, si l'on permet la cessation des prestations viagères variables, de désigner l'option par défaut, en plus des options pratiques qui sont déjà énumérées. Cette option par défaut doit correspondre aux attentes des bénéficiaires de ces prestations et aussi reconnaître qu'au fil du vieillissement, les retraités auront peut-être de la difficulté à prendre des décisions. Nous nous inquiétons de la vulnérabilité des retraités.

Il faudrait désigner une option par défaut réaliste, comme le transfert vers un autre régime de pension collectif offrant la prestation viagère variable ou une rente viagère immédiate. L'administrateur pourrait le désigner et le communiquer.

Le dernier élément est très important et a trait aux régimes de pension agréés collectifs. Pour qu'ils soient avantageux pour les Canadiens, ces régimes nécessitent une grande participation.

Avec la présente mesure législative, le régime de pension agréé collectif pourrait devenir une source universelle permettant à tous les Canadiens d'avoir accès à une véritable pension viagère grâce au transfert de leurs actifs enregistrés, qu'il s'agisse de REER, de FERR, de régimes de pension ou de régimes de participation différée aux bénéfices. Ils devraient pouvoir les transférer vers un régime de pension agréé collectif en vue de l'achat ou de l'affectation à une pension viagère variable, ou d'une association de pension viagère variable et de prestations variables.

**La présidente :** Merci. Nous allons maintenant entendre les commentaires de M. Kosarenko.

**Roman Kosarenko, Member of the Board of Directors, Pension Investment Association of Canada:** Thank you, Madam Chair and senators. I am grateful for the opportunity to speak to you today.

The Pension Investment Association of Canada represents the interests of Canadian pension plans big and small. Our member plans manage \$2.8 trillion of assets on behalf of millions of Canadians.

In my day job, I manage pension and retirement savings investments for a large private employer. I am a former member of the OSFI-FSRA Technical Advisory Committee for the Review of Defined Contribution Plans. I was also a member of the Longevity Coalition that my co-panellist just spoke about earlier.

The VPLA, or variable payment life annuity, provisions of Bill C-47 are important for two reasons. First, the bill provides a regulatory template for Canadian provinces that will speed up the enabling amendments to their own pension benefit statutes. Second, enabling VPLA for federally regulated defined contribution, or DC, plans may improve retirement outcomes for many underprivileged communities, including First Nations. This is because DC plans are more common among small employers operating in those communities.

However, Bill C-47 does nothing to address the biggest retirement issue of our times. A far larger proportion of retirement savings remains without a practical ability to convert accumulated assets into affordable lifetime income, which is what VPLA is about. Individual and group RRSPs have 10 times the assets and continue to outgrow registered DC plans in membership. RRSP arrangements are the main retirement savings vehicle for unorganized labour, those working irregular hours, the self-employed and those for whom emergency access to their retirement savings is essential.

In the Income Tax Act, there is a theoretical possibility of transferring RRSP assets into a pooled registered pension plan, or PRPP, and getting access to VPLA that way. However, the PRPP regime is not viable in its current form and requires a major overhaul.

A PRPP's stated objective is to be a low-cost pension plan. The price controls embedded in the PRPP regulations did not account for significant difficulties in implementing these plans by financial institutions. Except in Quebec, there was no requirement for employers to provide access to a PRPP or a superior retirement savings arrangement. Financial institutions did not invest in distribution of PRPPs. Their sales force is still structured to sell higher-fee products. As a result, there are very

**Roman Kosarenko, membre du conseil d'administration, Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite :** Merci, madame la présidente et honorables sénateurs. Je suis reconnaissant d'avoir l'occasion de témoigner devant vous aujourd'hui.

L'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite représente les intérêts des petits et grands régimes de pension du Canada. Nos membres gèrent 2,8 billions de dollars d'actifs au nom de millions de Canadiens.

Dans le cadre de mon travail, je gère les placements des pensions et de l'épargne-retraite d'un grand employeur privé. J'ai été membre du Comité consultatif technique d'examen des régimes de retraite à cotisations déterminées du BSIF et de l'ARSF. J'ai aussi été membre de la coalition pour la longévité dont a parlé mon copanéliste tout à l'heure.

Les dispositions du projet de loi C-47 portant sur la rente viagère à paiements variables, ou RVPV, sont importantes pour deux raisons. Premièrement, le projet de loi présente un modèle réglementaire qui permettra aux provinces d'accélérer la modification de leurs propres lois sur la pension de retraite. Deuxièmement, en permettant la RVPV pour les régimes à cotisations déterminées réglementés par le gouvernement fédéral, on pourra améliorer les possibilités de retraite de nombreuses communautés défavorisées, notamment des Premières Nations, puisque ce type de régime est plus commun chez les petits employeurs qui mènent des activités dans ces communautés.

Toutefois, le projet de loi C-47 ne fait rien pour aborder le plus grand enjeu de notre époque en matière de retraite. Une très grande partie de l'épargne-retraite ne permet pas de convertir les actifs accumulés en des revenus à vie abordables, ce que vise la RVPV. Les REER des particuliers et des groupes comptent 10 fois plus d'actifs et ont toujours plus de membres que les régimes à cotisations déterminées. Les ententes relatives aux REER représentent le principal instrument d'épargne-retraite pour les travailleurs non syndiqués, les travailleurs qui ont des horaires irréguliers, les travailleurs indépendants et les personnes qui doivent pouvoir accéder à leur épargne-retraite en cas d'urgence.

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit, en théorie, la possibilité de transférer les avoirs d'un REER vers un régime de pension agréé collectif, ou RPAC, et d'avoir accès à la RVPV. Toutefois, le RPAC n'est pas viable selon sa forme actuelle et doit être complètement revu.

Le RPAC est un régime de pension à faible coût. Le contrôle des prix prévu dans la réglementation sur le RPAC ne tenait pas compte des difficultés importantes associées à la mise en œuvre de ces régimes par les institutions financières. À l'exception de ceux du Québec, les règlements n'exigeaient pas des employeurs qu'ils offrent l'accès à un RPAC ou à un régime d'épargne-retraite supérieur. Les institutions financières n'ont pas investi dans la distribution des RPAC. Leur structure actuelle

few institutions licensed to provide PRPPs in Canada, few members and very little assets. These plans have not achieved a meaningful scale to be a viable line of business for financial institutions.

Thank you. I will be happy to answer your questions.

**The Chair:** Thank you very much. Very helpful.

**Senator Marshall:** Thank you very much for your presentations. It's very interesting. I understand, from the notes we had and even from your presentations, that this is something that is in its infancy stage in Canada.

I can see the benefits of it, but is there an existing framework or some sort of governance structure? While I see the benefits, I also see some risks in it. Is there a framework anywhere that would protect pensioners who are interested in being part of a variable payment life annuity plan?

There is reference to a couple of provinces, I think Quebec and Saskatchewan. I'm interested in where we are and where we're going. The impression I get from the notes is that the federal government isn't there yet. Maybe none of the provinces are there yet. I would be interested in hearing from both witnesses as to where we are and where you think we are going.

**Mr. Saulnier:** You are absolutely right. We are in infancy in terms of this particular approach in Canada. I alluded to that. The first step is the Income Tax Act. The next step is the federal act. Next would be the regulations, and that's where all the technical details would be housed, in terms of how you do the calculations, what you communicate, what the timelines are, the actuarial report — all that detail needs to be well crafted and reviewed.

There are existing examples of this in Canada, sort of outside of this framework, which have been operating for many years. There is a pension plan in British Columbia, at the University of British Columbia, UBC, which offers a vehicle that looks very much like this and has been operating very successfully for decades. I mentioned there is an example outside of Canada, in Australia, which is working. In fact, they actually studied what UBC did and used that to model their legislation. That was quite interesting.

Target benefit plans might be another comparator. It's not exactly the same, but it's fairly similar. In New Brunswick, you have target benefit legislation. In Quebec, you have target benefit legislation. That framework, I think, works very well in terms of a regulatory framework, in terms of valuations and how you protect people who are making those decisions by ensuring the communications are clear and that you're communicating as things progress.

vise la vente des produits au prix le plus élevé. Par conséquent, un très petit nombre d'institutions ont une licence pour offrir les RPAC au Canada; les membres et les avoirs sont peu nombreux. Ces régimes ne sont pas assez importants pour représenter un secteur d'activité viable pour les institutions financières.

Merci. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup. Vos exposés étaient très pertinents.

**La sénatrice Marshall :** Nous vous remercions pour vos exposés. Ils étaient très intéressants. Je comprends, d'après les notes que nous avons et vos commentaires, que nous en sommes au stade embryonnaire au Canada.

Je comprends quels sont les avantages, mais est-ce qu'il y a un cadre ou une sorte de structure de gouvernance en place? Je vois des avantages, mais je vois aussi des risques. Y a-t-il un cadre quelque part qui protège les pensionnés qui souhaitent souscrire à un régime de rente viagère à paiements variables?

On fait référence à quelques provinces... Le Québec et la Saskatchewan, je crois. J'aimerais savoir où nous allons. J'ai l'impression que le gouvernement n'est pas encore prêt. Les provinces ne sont peut-être pas prêtes non plus. J'aimerais que vous nous expliquiez où nous en sommes et vers quoi nous nous dirigeons.

**M. Saulnier :** Vous avez tout à fait raison. Nous en sommes au stade embryonnaire de cette approche au Canada. J'y ai fait allusion. La Loi de l'impôt sur le revenu représente la première étape. La loi fédérale est la prochaine étape. Ensuite, il y a la réglementation, où se trouvent tous les détails techniques sur les calculs, les renseignements à communiquer, les délais, le rapport actuariel... Tous ces détails doivent être bien formulés et examinés.

Il y a des exemples en ce sens au Canada, à l'extérieur de ce cadre, qui fonctionnent depuis de nombreuses années. L'Université de la Colombie-Britannique offre un instrument similaire qui fonctionne très bien depuis des décennies. J'ai aussi donné l'exemple du régime de l'Australie, qui est un succès également. En fait, l'Australie a pris exemple sur l'Université de la Colombie-Britannique pour concevoir ses lois en la matière. C'est très intéressant.

Les régimes à prestations cibles peuvent également servir à titre de comparateurs. Ce n'est pas exactement la même chose, mais c'est semblable. Le Nouveau-Brunswick et le Québec ont adopté des lois sur les régimes à prestations cibles. Je crois que ce cadre réglementaire permet une évaluation juste et assure la protection des personnes qui prennent les décisions en veillant à ce que les communications soient claires et fréquentes au fil de l'évolution de la situation.

**Senator Marshall:** If there are people who didn't want to participate, it wouldn't be mandatory.

**Mr. Saulnier:** Absolutely.

**Mr. Kosarenko:** I can only add that Income Tax Act regulations with respect to VPLA were published last year, and they were very thoughtful. A lot of protections for plan members are already contained there. The VPLA as it exists now is only permitted within registered pension plans and PRPPs, so they were within the perimeter, so to speak.

My view is that protections are sufficient, and if they are not sufficient, they will be added in the regulations under the Pension Benefits Standards Act.

**Senator C. Deacon:** Thank you, witnesses. I will go to you, Mr. Kosarenko. You mentioned in the past, I believe, that there is about \$1.5 trillion worth of Canadians' money in RRSPs and RRIFs. Before I came to this job, I didn't have access to a pension plan. We build up our right to it over time, and a chunk is taken off of our income to do so. For me, the bulk of my retirement savings are in RRSPs. Many Canadians are entrepreneurs, like me — as you just said — and they don't have access to anything else.

Can you explain the guardrails, the measures, that may be needed to make this sort of transition easier? Could you give us some insight into how this might be a more reliable transition, as it's reliable to go from an RRSP to a RRIF? What are your thoughts and your recommendations in that regard to make it easier for people to transfer to a VPLA?

**Mr. Kosarenko:** Right now, there is no regulatory pathway to do that. I am an investor, just like yourself, senator. I have been a DC plan member for almost all my life. People who change jobs have pots of money inherited from prior employments, and those generally would be locked into those RRSP accounts and, later, can be converted into a RRIF-type income, but it's not lifetime income.

The value of VPLA is in the lifetime income component. That was what the Longevity Coalition advocated for, and that's what VPLA is. Unfortunately, VPLA currently is only permitted for registered pension plans and PRPPs. RRSP assets cannot be transferred to registered pension plans; they can only be transferred to PRPPs, but PRPPs are practically more dead than alive at the moment.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, or OSFI, used to publish annual statistics about PRPPs. The last data set that we have from 2018 says there are

**La sénatrice Marshall :** La participation n'est pas obligatoire.

**Mr. Saulnier :** Non.

**Mr. Kosarenko :** J'ajouterais simplement que les règlements de la Loi de l'impôt sur le revenu associés à la RVPV ont été publiés l'année dernière et qu'ils sont très pertinents. Ils prévoient de nombreuses protections pour les participants. Selon sa forme actuelle, la RVPV n'est permise que dans le cadre des régimes de pension agréés et des RPAC. Il faut donc respecter ce périmètre, si je puis dire.

À mon avis, les protections sont suffisantes. Si elles ne le sont pas, d'autres seront ajoutées dans la réglementation associée à la Loi sur les normes de prestation de pension.

**Le sénateur C. Deacon :** Je remercie les témoins d'être avec nous. Monsieur Kosarenko, ma question s'adresse à vous. Vous avez dit, je crois, par le passé, qu'il y avait environ 1,5 billion de dollars des contribuables canadiens dans les REER et les FERR. Avant d'avoir mon poste actuel, je n'avais pas accès à un régime de retraite. Nous travaillons pour y avoir droit au fil du temps, et une partie de notre revenu y est consacrée. La majorité de mon épargne-retraite se trouve dans les REER. Bon nombre de Canadiens sont des entrepreneurs qui, comme moi — et vous venez de le dire —, n'ont pas accès à d'autres formes d'épargne-retraite.

Pouvez-vous nous dire quelles sont les mesures de protection nécessaires pour faciliter cette transition? Pourriez-vous nous expliquer pourquoi cette transition est plus fiable, au même titre que la transition d'un REER vers un FERR? Quelles sont vos réflexions et vos recommandations en vue de faciliter la transition vers la RVPV?

**Mr. Kosarenko :** À l'heure actuelle, il n'y a pas de mécanisme de réglementation permettant une telle transition. Je suis un investisseur, tout comme vous, sénateur. Je participe à un régime de retraite à cotisations déterminées depuis très longtemps. Les gens qui changent d'emploi traînent avec eux certaines sommes d'argent, habituellement contenues dans un compte REER, qui peuvent plus tard être converties en FERR, mais il ne s'agit pas d'un revenu à vie.

Ce qui est intéressant avec la RVPV, c'est le revenu à vie... C'est ce que demande la coalition pour la longévité. Malheureusement, la RVPV n'est actuellement permise que pour les régimes de pension agréés et les RPAC. Les actifs de REER ne peuvent être transférés vers des régimes de pensions agréés; ils peuvent uniquement être transférés vers les RPAC, mais ces régimes sont plutôt moribonds à l'heure actuelle.

Le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada, ou BSIF, publiait des statistiques annuelles au sujet des RPAC. Les dernières données datent de 2018 et font état de

186 members after seven years. There are only five licensed institutions. I think they decided to stop publishing the data.

The situation in Quebec is a little better because there was a mandatory access requirement for employers. They have lots of plan members but, unfortunately, still very few assets. If you count progress in Quebec over seven years, they added on average about 5 million per institution per year. This is nothing. That's not a scale on which you can provide a low-cost solution. The elephant in the room is that for the bulk of those RRSP monies held by Canadians, they don't have the ability to convert them into lifetime income.

The way to resolve it, I think, is to follow the template from the report on dynamic pension pools published by the National Institute on Aging and the Global Risk Institute. It can be achieved by permitting decumulation-only VPLA pools, so basically permitting individual membership in PRPPs for retirement-eligible Canadians, those who are aged 55 plus, without the condition of them being in employment with a participating employer of a given PRPP.

It should also be permitted to register a PRPP without any participating employer if such PRPP strategy is to accumulate assets from transfers.

**The Chair:** Thank you very much for that very specific direction there.

**Senator Loffreda:** Thank you to our panellists for being here. With respect to payments to retirees from the variable payment life annuities, do you foresee any unintended consequences due to these amendments such as large and sudden variations in payments? Are you concerned with such variations? Any thoughts on setting limits —

**Mr. Saulnier:** Setting limits to payments.

**Senator Loffreda:** Or any concerns on large payments or the variation of payments.

**Mr. Saulnier:** I haven't given thought to the large payments. I have given more thought to minimum in order to make the product actually viable in terms of administrative cost. But you do raise an interesting point. If somebody has a very large RRSP balance or large DC balance, could they potentially skew the mortality? I guess that's something that would need to be managed in the regulations in the actuarial process.

**Senator Loffreda:** Thank you.

**The Chair:** Mr. Kosarenko, do you have any thoughts you want to add in response?

186 membres après sept ans. Il n'y a que cinq institutions titulaires d'une licence aux fins du RPAC. Je crois que le BSIF a décidé de cesser de publier les données.

La situation au Québec est quelque peu meilleure parce que la province exigeait des employeurs qu'ils offrent l'accès au régime. Les participants sont nombreux, mais malheureusement, les actifs ne le sont pas. Au Québec, en sept ans, ces régimes ont donné lieu à 5 millions de dollars d'épargne par institutions et par année. Ce n'est rien, et cela ne permet pas d'offrir une solution à faible coût. Le problème, c'est que les Canadiens qui ont des REER ne peuvent les convertir en un revenu à vie.

Pour régler ce problème, je crois qu'il faut utiliser le modèle présenté dans le rapport de l'Institut national sur le vieillissement et l'Institut mondial de gestion des risques sur les bassins de pension dynamiques. Le modèle permet des bassins de RPPV à décumul seulement, c'est-à-dire que l'on permet Canadiens admissibles à la retraite — ceux qui ont 55 ans et plus — de participer aux RPAC sans devoir travailler pour un employeur participant à un RPAC.

On devrait aussi permettre la participation à un RPAC dans le cas où l'employeur n'y participerait pas si la stratégie vise à accumuler les biens à partir de transferts.

**La présidente :** Nous vous remercions pour ces précisions.

**Le sénateur Loffreda :** Je remercie les témoins de leur présence avec nous aujourd'hui. En ce qui a trait aux paiements versés aux retraités à partir des rentes viagères à paiements variables, y aura-t-il, selon vous, des conséquences imprévues en raison des modifications, comme une variation soudaine et importante des paiements? Est-ce que de telles variations vous préoccupent?

**M. Saulnier :** L'établissement d'une limite pour les paiements.

**Le sénateur Loffreda :** Ou des préoccupations relatives aux paiements importants, ou à la variation des paiements.

**M. Saulnier :** Je n'ai pas pensé aux paiements importants, mais plutôt aux paiements minimums permettant de rendre le produit viable sur le plan des coûts administratifs. Vous soulevez toutefois un point intéressant. Si une personne a un solde de REER ou de RRCD très important, est-ce qu'elle pourrait fausser le taux de mortalité? Je crois qu'il faudrait aborder la question dans la réglementation et le processus actuarial.

**Le sénateur Loffreda :** Merci.

**La présidente :** Monsieur Kosarenko, voulez-vous ajouter quelque chose?

**Mr. Kosarenko:** I can add that the experience of the University of British Columbia Faculty Pension Plan shows that variability is manageable. That plan existed for over 40 years and the plan members did see variability in payments but it was fairly tolerable for them.

We also know that the funding and distribution policies of those VPLA pools can be structured in a way to smooth the variability over the years. Obviously, regulations can be structured to put safeguards around those mechanisms in the distribution policy, but it's within our means to do that. It is possible to control variability of payments.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Yussuff:** Thank you for being here. Of course, the big elephant in the room is not in here. We're talking hypothetically about what could be in the regulation and what should be in the regulation and, more importantly, how it will govern the interests of the people whose interests we need to protect.

As we know, the annuity market in this country is relatively small. Only a few companies are selling annuities because we don't have scale; we have a small population. In order for this to work, we need scale, and in order to get scale if it is not mandatory, it's not likely to work. That's the big challenge we face in the context of making this going forward, because you need to bring other players into the marketplace to make this happen.

This has been a challenge for quite some time. Private pensions to a large extent are not growing unless you are in the public sector. The PRPP market, despite when it was proposed, except for Quebec, remains pretty well nowhere in the country. No other province is even contemplating providing for PRPP. Unless the government does something totally unethical somewhere down the road to make it mandatory for people to belong, I don't see how this will work. We just can't decide that we are going to do this and going to do that. Ultimately, this will die a natural death. You need volume to make this work. Am I wrong in that?

**Mr. Saulnier:** No, you certainly need the volume, and that was one of the points we had made. My other colleague here said it as well, one of the ways that could be achieved is if you allowed for a decumulation-only product. The way the PRPPs work, you have to be with an employer, but if the legislation would support opening an account without being related to an employer, you could see a lot of retirees getting to the point of retirement with accumulated assets allocating to the vehicle and purchasing a VPLA. Then, the product could potentially be viable because you would have larger account balance by participant and you would build up scale.

**M. Kosarenko :** J'ajouterais que l'expérience du régime de retraite de l'Université de la Colombie-Britannique montre que la variabilité est gérable. Le plan est en place depuis plus de 40 ans et les paiements des participants varient, mais c'est tolérable.

Nous savons aussi que les politiques de financement et de distribution des bassins de RVPV peuvent être structurées de manière à réduire la variabilité au fil des années. Bien sûr, la réglementation peut établir des mesures de protection relatives à ces mécanismes dans la politique de distribution, mais nous avons les moyens de le faire. Il est possible de contrôler la variabilité des paiements.

**La présidente :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Yussuff :** Je vous remercie de votre présence. Bien entendu, il y a un problème évident que personne n'a abordé. Nous parlons de façon hypothétique de ce qui pourrait et devrait figurer dans la réglementation et, plus important encore, de la manière dont le tout régira les intérêts des personnes, intérêts que nous devons protéger.

Comme nous le savons, le marché canadien des rentes est relativement petit. Seules quelques entreprises vendent des rentes parce que nous n'avons pas un marché suffisant; notre population est peu nombreuse. Pour que cela fonctionne, nous devons prendre de l'expansion, et nous aurons peu de chances d'y parvenir si cette mesure n'est pas obligatoire. Voilà le grand défi auquel nous faisons face pour la suite des choses, car il faut faire entrer d'autres acteurs sur le marché pour y arriver.

C'est un défi qui se pose depuis un certain temps. Dans une large mesure, les régimes de pension privés ne connaissent pas de croissance, sauf dans le secteur public. Le marché des RPAC, malgré l'intention initiale, reste pratiquement inexistant dans le pays, à l'exception du Québec. Aucune autre province n'envisage même d'instaurer un RPAC. À moins que le gouvernement ne fasse quelque chose de totalement contraire à l'éthique pour obliger les gens à y adhérer, je ne vois pas comment cela va fonctionner. Nous ne pouvons tout simplement pas décider de faire ceci ou cela. Au bout du compte, ce régime mourra de sa belle mort. Il faut un certain volume pour que cela fonctionne. Est-ce que je me trompe?

**M. Saulnier :** Non, il faut assurément un volume, et c'est l'un des points que nous avons soulevés. Mon autre collègue l'a également dit : l'un des moyens d'y parvenir serait d'autoriser un produit à décumul seulement. Pour pouvoir cotiser à un RPAC, il faut travailler pour un employeur, mais si le projet de loi autorisait l'ouverture d'un compte sans aucun lien avec un employeur, alors un grand nombre de retraités ayant accumulé des actifs alloueraient des fonds à cet instrument et achèteraient une RVPV au moment de leur départ à la retraite. Le produit pourrait alors être viable parce que le solde du compte serait plus important pour chaque participant, ce qui permettrait d'en assurer l'expansion.

As was mentioned, this is in its infancy, but I think if the legislation would support transferring assets in at the point of retirement for any Canadian no matter whom they worked for, whether it's an RRSP or where those registered assets are, if they could be transferred to a PRPP, then I think you could build scale. Now, it's up to industry and others to come up with ways to make the business case to make that happen, but I think at least there would be more incentive for them because the product would be viable.

**The Chair:** If the source is not connected to an employer, do you fear that cash might be generated in other ways and then used in this system? Concerning ways. I'm saying if you are not employed by X, Y and Z company but you're seeming to generate income in a variety of ways —

**Mr. Saulnier:** It has to be a registered asset. You can only put money in an RRSP if you have worked for somebody at some point in your career.

**The Chair:** Mr. Kosarenko, do you have any quick comments on Senator Yussuff's comments?

**Mr. Kosarenko:** A quick note that mandatory annuitization is a policy choice, but it's not a necessary choice in our case. We have a large RRSP asset base, and what I know from experience of other plans like the Saskatchewan Pension Plan, almost 40% of their retirees elect the annuity option. So even if their experience is unique, even if we put it down to 20%, it is still a massive amount of money and will provide the scale to make it viable.

**Senator Gignac:** You referred to Australia. To continue the discussion on the topic raised by my colleague Senator Yussuff, is it the same thing proposed here as what would be in Australia, or is it mandatory there? Why it's so popular in Australia?

**Mr. Saulnier:** I think the reason why it's popular — and it's probably the same in UBC; I don't work with UBC; Mr. Kosarenko may have a better understanding there — is trust in the supporting organization that offers the plan. In Australia it's the QSuper. There is a lot of trust in that organization. When they came up with this new product, they already trusted the organizations and so it was a simple solution. In Australia the typical approach is to take your assets and put them in your bank account; that's it. This was another option which really appeals to a lot of retirees.

Comme on l'a dit, ce n'est qu'un début, mais je pense que si le projet de loi permettait le transfert d'actifs au moment du départ à la retraite pour tout Canadien, quel que soit son employeur et peu importe où se trouvent ces actifs enregistrés, notamment dans un REER, pour peu que ces actifs puissent être transférés vers un RPAC, on pourrait alors en élargir la portée. C'est à l'industrie et à d'autres de trouver des moyens de faire valoir l'analyse de rentabilisation pour que cela se concrétise, mais je pense qu'à tout le moins, ce serait plus intéressant pour eux parce que le produit serait viable.

**La présidente :** Si la source n'est pas liée à un employeur, craignez-vous que l'argent liquide soit généré par d'autres moyens pour ensuite être utilisé dans ce système? Parlant de moyens, je me dis que si une personne n'est pas employée par telle ou telle entreprise, mais qu'elle semble générer des revenus de diverses manières...

**M. Saulnier :** Il faut que ce soit un actif enregistré. Vous ne pouvez cotiser à un REER que si vous avez travaillé pour quelqu'un à un moment donné dans votre carrière.

**La présidente :** Monsieur Kosarenko, avez-vous quelques observations rapides à formuler au sujet de ce que le sénateur Yussuff a dit?

**M. Kosarenko :** Je me contenterai de faire une brève observation. La conversion obligatoire en rentes est un choix politique, mais ce n'est pas un choix nécessaire dans notre cas. Nous avons un vaste bassin d'actifs de REER et, d'après ce que je sais de l'expérience d'autres régimes comme le Régime de pension de la Saskatchewan, près de 40 % des retraités optent pour les rentes. Par conséquent, même si leur expérience est unique, et même si nous ramenons le pourcentage à 20 %, il s'agit tout de même d'une somme énorme qui permettra de rendre le produit viable.

**Le sénateur Gignac :** Vous avez parlé de l'Australie. Pour poursuivre la discussion sur le sujet soulevé par mon collègue, le sénateur Yussuff, propose-t-on ici la même chose que ce qui se ferait en Australie, ou est-ce obligatoire là-bas? Pourquoi est-ce si populaire en Australie?

**Mr. Saulnier :** Je pense que la raison de cette popularité — et c'est probablement la même chose à l'Université de la Colombie-Britannique, quoique je ne travaille pas avec cet établissement; M. Kosarenko a peut-être une meilleure idée de la situation —, c'est la confiance dans l'organisme d'appui qui offre le produit. En Australie, il s'agit du QSuper. Cet organisme inspire une grande confiance. Lorsque ce nouveau produit a été proposé, les Australiens faisaient déjà confiance aux organisations, et la solution était donc simple. En Australie, l'approche habituelle consiste à placer les actifs dans un compte bancaire; c'est tout. Il s'agit là d'une autre option qui intéresse vraiment beaucoup de retraités.

If we can build that trust — it may happen with pension plans before it happens with PRPPs, and that's okay, because if we allow for mergers, eventually those assets will grow.

**The Chair:** You have general policy advice, that's for sure, about what government needs to be thinking about and contemplating. Do we have your specifics here on what you would like to see change here?

**Mr. Saulnier:** I don't, no.

**The Chair:** Do you have any specific language you want to share with us? You can forward that at a particular point.

**Mr. Saulnier:** Yes.

**The Chair:** Mr. Kosarenko, do you have a final comment?

**Mr. Kosarenko:** Just a technical observation is that in the new proposed section 16.6 of the PBSA there is no provision for converting variable benefits into variable life benefits. That appears a simple error of omission as the section was drafted after the present section 16.2. There is no reason why converting variable benefits into variable life benefits should be prohibited, because variable benefits are equivalent to a RRIF. Transfers from RRIFs to PRPP are permitted, and VLPA is permitted within PRPPs, so I would recommend making that clarification.

**The Chair:** Thank you very much. That's very specific, and we can put that to the Finance Officials. We appreciate that. Mr. Roman Kosarenko and Mr. Todd Saulnier, thank you very much for your contributions today and for giving us some insight.

Honourable senators, for the final portion of our panel, we will be taking a look at Part 4, Division 1, a fair external complaints handling system for banking and external complaints body for the Bank Act.

We have the pleasure of welcoming with us today in person today John Lawford, Executive Director and General Counsel, Public Interest Advocacy Centre. Welcome and thank you for joining us. Please go ahead with your opening remarks.

**John Lawford, Executive Director and General Counsel, Public Interest Advocacy Centre:** Thank you, Senator Wallin.

The Public Interest Advocacy Centre is pleased today to speak to Part 4, Division 1, amendments to create a single external complaints body, or ECB, for retail banking complaints.

Si nous parvenons à instaurer une telle confiance... D'ailleurs, il se peut que les régimes de pension devancent les RPAC à cet égard, et c'est correct, car si nous autorisons les fusions, ces actifs finiront par augmenter.

**La présidente :** Chose certaine, vous avez des conseils stratégiques d'ordre général sur ce que le gouvernement doit envisager et prendre en considération. Pouvez-vous préciser les changements que vous souhaitez voir ici?

**Mr. Saulnier :** Je n'en ai pas.

**La présidente :** Avez-vous un libellé précis à nous communiquer? Vous pourrez nous le faire parvenir plus tard.

**Mr. Saulnier :** Oui.

**La présidente :** Monsieur Kosarenko, avez-vous une dernière observation à faire?

**Mr. Kosarenko :** Une simple observation technique : dans le nouvel article 16.6 proposé de la Loi sur les normes de prestation de pension, il n'y a pas de disposition permettant de convertir des prestations variables en prestations viagères variables. Il s'agit d'une simple erreur d'omission, car cet article a été rédigé après l'actuel article 16.2. Il n'y a aucune raison d'interdire la conversion de prestations variables en prestations viagères variables puisque les prestations variables équivalent à un FERR. Les transferts d'un FERR à un RPAC sont autorisés, et les prestations viagères variables sont autorisées à l'intérieur d'un RPAC. Je recommanderais donc d'apporter cette précision.

**La présidente :** Merci beaucoup. C'est très précis, et nous pouvons soumettre cette question aux fonctionnaires du ministère des Finances. Nous vous en sommes reconnaissants. Monsieur Roman Kosarenko et monsieur Todd Saulnier, merci beaucoup d'avoir contribué à notre réunion d'aujourd'hui et de nous avoir fait profiter de vos connaissances.

Honorables sénateurs, pour la dernière partie de notre séance, nous allons nous pencher sur la section 1 de la partie 4, qui vise à mettre en place un système externe de traitement des plaintes plus équitable pour le secteur bancaire et un organisme externe de traitement des plaintes aux termes de la Loi sur les banques.

Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui John Lawford, directeur exécutif et avocat général du Centre pour la défense de l'intérêt public. Je vous souhaite la bienvenue et je vous remercie d'être des nôtres. Vous avez la parole pour votre déclaration préliminaire.

**Me John Lawford, directeur exécutif et avocat général, Centre pour la défense de l'intérêt public :** Je vous remercie, sénatrice Wallin.

Au nom du Centre pour la défense de l'intérêt public, je suis heureux de prendre la parole aujourd'hui au sujet des modifications prévues dans la section 1 de la partie 4 visant à

This amendment is a key step in increasing consumer protection for banking customers in Canada. This is because, at present, the Bank Act allows for multiple competing ECBs from which the banks, not consumers, have the option to choose. There are presently two ECBs: the Ombudsman for Banking Services and Investments, or OBSI; and the ADR Chambers Banking Ombuds Office, or ADRBO. One works; one does not. Customers need just one and one that works for all customers and not the banks.

In November 2022 Canada attended the G20 conference in Bali, Indonesia and signed on to the G20 and Organisation for Economic Co-operation and Development, or OECD, High-Level Principles on Financial Consumer Protection. The 2022 version now includes the following pointed phrase in Principle 12, under Complaints Handling and Redress:

Recourse to an independent redress process should be available to address complaints that are not efficiently resolved via the financial services providers' and intermediaries' internal dispute resolution mechanisms.

Canada's competing ECB structure under the Bank Act was arguably offside Canada's commitments in 2011, but it is undoubtedly so now.

The law now must change to disallow a possible ECB that is structured in a biased fashion, both to eliminate for-profit ECBs, which are not independent due to this profit motive, and to avoid giving banks leverage over independent ECBs by threatening to leave or actually leaving, say, the OBSI.

Bill C-47, the budget bill, aims to align our law with the G20 and OECD high-level principles under this proposed new section 627.471, which states why those principles are in our legislation. This is good. However, the PIAC urges some caution on this effort in that the timeline for the FCAC's, that is the Financial Consumer Agency of Canada's, recommendation and the minister's eventual designation of a new single ECB is not specified.

créer un seul organisme externe de traitement des plaintes liées aux services bancaires de détail.

Il s'agit là d'une étape cruciale pour améliorer la protection des consommateurs de services bancaires au Canada. En effet, à l'heure actuelle, la Loi sur les banques permet l'existence de plusieurs organismes externes de traitement des plaintes, organismes qui se font concurrence et parmi lesquels les banques, et non les consommateurs, peuvent choisir celui qui leur convient. Il existe actuellement deux organismes de la sorte : l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, ou OSBI, et le Bureau de l'Ombudsman des services bancaires, ou ADRBO. L'un fonctionne et l'autre pas. Les clients n'ont besoin que d'un seul organisme, lequel doit répondre aux besoins de tous les clients et non des banques.

En novembre 2022, le Canada a participé à la conférence du G20 à Bali, en Indonésie, et a entériné les principes de haut niveau du G20 et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, ou OCDE, sur la protection financière des consommateurs. La version de 2022 contient la phrase suivante dans le principe 12, qui porte sur le traitement des plaintes et la réparation :

Il devrait être possible d'engager une procédure de recours indépendante pour traiter les plaintes que les mécanismes internes de règlement des litiges mis en place par les fournisseurs de services financiers ou par les intermédiaires ne permettent pas de résoudre efficacement.

Dans le contexte canadien, la structure concurrente des organismes externes de traitement des plaintes aux termes de la Loi sur les banques était vraisemblablement incompatible avec les engagements pris en 2011 par le Canada, mais c'est indéniablement le cas aujourd'hui.

Il faut maintenant modifier la loi pour interdire tout éventuel organisme externe de traitement des plaintes qui est structuré de façon biaisée, afin d'atteindre un double objectif : d'une part, éliminer les organismes externes de traitement des plaintes à but lucratif, qui ne sont pas indépendants en raison de leur quête du profit et, d'autre part, éviter de donner aux banques un moyen de faire pression sur les organismes externes indépendants de traitement des plaintes en menaçant de quitter ou en quittant effectivement, disons, l'OSBI.

Le projet de loi C-47, soit le projet de loi d'exécution du budget, vise à harmoniser notre loi avec les principes de haut niveau du G20 et de l'OCDE aux termes du nouvel article 627.471, qui explique pourquoi ces principes figurent dans notre législation. C'est une bonne chose. Toutefois, le Centre pour la défense de l'intérêt public invite à la prudence puisque le projet de loi ne précise pas l'échéancier pour la recommandation de l'ACFC, c'est-à-dire l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, et la désignation éventuelle, par le ministre, d'un nouvel et unique organisme externe de traitement des plaintes.

Perhaps a deadline could be inserted into the bill to ensure the sole ECB is chosen and in place within one year of Royal Assent. Also, during the transitional phase for the resolution of all then-existing complaints from the former ECBs, perhaps there should be a timeline that is limited to six months to avoid having the lingering of old ECBs despite this change in the law.

Thank you very much. I await your questions.

**The Chair:** Thank you very much; that was very clear. Senator Deacon, please begin.

**Senator C. Deacon:** Thank you very much, Mr. Lawford.

I remember in my first months on the banking committee in 2018 looking at this issue of an independent and transparent complaints structure and the competing structures that were in place at the time. I don't think any of us had any satisfaction in terms of where we got on that issue.

It strikes me that the ECB has to have some teeth to it. We have a monopolistic, oligopolistic banking system where consumers often do not know that it can be better if they are actually the centre of the customer service. I treat it like my granddaughter who never tasted ice cream. She did not ask for ice cream until she tasted it. Once you know something can be better, sometimes your expectations rise.

We made some recommendations that the FCAC get involved four years ago in screen scraping and overseeing that to make sure it was safely done while we transitioned to open banking.

There hasn't been the sort of teeth, so far, in any of these issues to push these issues along. It seems that the banks still have control over final decision-making on too many items. We want to get to something very specific that we can recommend in observations — because that is really all that we can do with the Budget Implementation Act — about how to make sure that this new body has the teeth to force accountability as it relates to managing complaints.

What are your recommendations there?

**Mr. Lawford:** I would recommend, at first, supporting this as an initial plank for FCAC to prove that they can follow through on a consumer protection matter and get it done. This has been

Le projet de loi pourrait peut-être fixer une échéance afin de garantir qu'un seul organisme externe de traitement des plaintes soit choisi et mis en place dans l'année suivant la sanction royale. De même, durant la phase de transition pour le règlement de toutes les plaintes déjà déposées auprès des anciens organismes externes de traitement des plaintes, il faudrait peut-être prévoir un délai d'au plus six mois pour éviter que ces derniers traînent les pieds, malgré cette modification législative.

Merci beaucoup. Je suis prêt à répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup; c'était très clair. Sénateur Deacon, vous avez la parole.

**Le sénateur C. Deacon :** Merci beaucoup, maître Lawford.

Je me souviens que, dès les premiers mois où j'ai siégé au Comité des banques en 2018, j'ai examiné la question d'une structure indépendante et transparente pour le traitement des plaintes, ainsi que les structures concurrentes qui étaient en place à l'époque. Je pense qu'aucun de nous n'a été satisfait de l'état d'avancement de ce dossier.

Il me semble que l'organisme externe de traitement des plaintes doit avoir du mordant. Nous avons un système bancaire monopolistique ou oligopolistique dans lequel les consommateurs ignorent souvent qu'ils obtiendraient de meilleurs résultats s'ils étaient réellement placés au cœur du service à la clientèle. Je compare cela à la situation de ma petite-fille qui n'avait pas encore mangé de la crème glacée. Elle n'en a demandé qu'après y avoir goûté. Lorsque vous savez que vous pouvez obtenir quelque chose de meilleur, vos attentes augmentent parfois.

Il y a quatre ans, nous avons recommandé à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada de s'occuper des activités liées à la capture de données d'écran et d'en assurer la surveillance pour veiller à ce qu'elles se fassent en toute sécurité pendant la transition vers un système bancaire ouvert.

Jusqu'ici, aucune des mesures n'a eu le mordant nécessaire pour faire avancer ces questions. Il semble que les banques continuent d'exercer un contrôle sur la prise de décisions définitives sur un trop grand nombre de points. Nous voulons dégager quelque chose de très précis que nous pouvons recommander — parce que c'est vraiment tout ce que nous pouvons faire dans le cadre de la Loi d'exécution du budget — en formulant des observations sur les mesures à prendre pour nous assurer que ce nouvel organisme a suffisamment de mordant pour exiger des comptes au sujet de la gestion des plaintes.

Quelles sont vos recommandations à cet égard?

**Me Lawford :** Je recommanderais, dans un premier temps, d'appuyer cette étape initiale pour que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada prouve qu'elle

an irritant. I have been working on this since 2010, to reverse the two-ECB thing, and I'm getting a little tired of this now.

Having a regulator that would show the banks that, yes, when the government commits to making a change and states it in the budget, they will follow through and give the appropriate powers and that will be achieved. Then, moving up from there, as you say, there is an open banking consultation. Finance is working on it. Perhaps there will be a little momentum.

**Senator C. Deacon:** It is the specific elements that I would like you to tell us about so that we can report back. We would like to have observations that make it very clear what we expect in terms of transparency and accountability and the ECB having teeth to push back against the oligopoly.

**Mr. Lawford:** In the oversight of the FCAC on the ECBs, there are a number of provisions. It's just that in the past, I believe, consumer groups, like ours, have been frustrated when we point out that there are shortcomings in the ECBs, and two independent looks at these things and the FCAC's own look finds deficiencies, but nothing is followed through on. Recommending that they follow through on their finding of insufficiency and ask for a work plan would be one that I would recommend.

**The Chair:** Thank you. That is absolutely an observation that we can make. Senator Loffreda.

**Senator Loffreda:** Thank you, Mr. Lawford, for being here.

You covered the need for this amendment to align with G20 principles and increase consumer protection, which is always important. Are there other issues and reasons why we would need this amendment? Have you seen trends in bank customer complaints lately in the recent years? If so, is it because of our economy, COVID or behaviour? Your thoughts are welcome on that.

**Mr. Lawford:** Sure, I can give a lot of reasons besides just lining up with the G20 and the independents. It is less confusing for consumers to have one place to go. It is taking the leverage

peut donner suite à une question de protection des consommateurs et mener la tâche à bien. C'est devenu un irritant. Je travaille sur ce dossier depuis 2010 afin de renverser le système des deux organismes externes de traitement des plaintes, et je commence à en avoir un peu assez.

La création d'un organisme de réglementation montrerait aux banques que, oui, lorsque le gouvernement s'engage à apporter un changement et qu'il l'annonce dans le budget, il ira jusqu'au bout et accordera les pouvoirs nécessaires pour concrétiser le tout. Par ailleurs, comme vous l'avez dit, il y a des consultations sur le système bancaire ouvert. Le ministère des Finances y travaille. Cela donnera peut-être un peu d'élan.

**Le sénateur C. Deacon :** J'aimerais que vous nous parliez d'éléments précis afin que nous puissions en faire rapport. Nous aimerais entendre des observations qui expliquent très clairement nos attentes en matière de transparence et de reddition de comptes et qui montrent que l'organisme externe de traitement des plaintes a suffisamment de mordant pour tenir tête à l'oligopole.

**Me Lawford :** La surveillance des organismes externes de traitement des plaintes par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada repose sur un certain nombre de dispositions. Je crois simplement que, dans le passé, les groupes de consommateurs, comme le nôtre, ont été frustrés de l'inaction, alors que nous avions souligné l'existence de failles dans les organismes externes de traitement des plaintes. Ces questions ont fait l'objet de deux examens indépendants, et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada a mené sa propre évaluation, qui a révélé des lacunes, mais rien de concret n'a été fait à cet égard. Je recommanderais donc à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada de donner suite à son constat d'insuffisance et de demander un plan de travail.

**La présidente :** Je vous remercie. C'est assurément une observation que nous pourrons faire. Sénateur Loffreda, vous avez la parole.

**Le sénateur Loffreda :** Merci, maître Lawford, de votre présence parmi nous.

Vous avez parlé de la nécessité d'harmoniser cette modification avec les principes du G20 et d'améliorer la protection des consommateurs, ce qui est toujours important. Y a-t-il d'autres questions et d'autres raisons pour lesquelles nous aurions besoin de cette modification? Avez-vous constaté des tendances dans les plaintes déposées par les clients des banques au cours des dernières années? Si oui, est-ce dû à notre économie, à la COVID ou aux comportements? Nous aimerais connaître vos réflexions à ce sujet.

**Me Lawford :** Bien sûr, je peux vous donner beaucoup d'autres raisons, outre l'harmonisation avec les principes du G20 et l'indépendance. La possibilité de s'adresser à un seul

out of the banks to be able to choose their own judge and jury, so to speak. It just helps to hold the whole system to have a consistent level of consumer protection, no matter which bank you have.

**Senator Loffreda:** In terms of recent trends, have you seen complaints increase, and, if so, is it related to our economy, COVID or what have you?

**Mr. Lawford:** I have seen a lot of complaints — and these have been caught by the FCAC recently — having to do with things like balance protection insurance on either your line of credit or your credit card. That is a level of subterfuge, I believe, by the banks who are very pointedly pressing their sales force to add new products, because the margins on retail banking need to be kept up.

There is all sorts of turmoil, as you said, with mortgages and interest rates, and the banking sector is facing a lot of challenges right now, so they want to keep their retail solid.

One of the kinds of things that the FCAC and the OBSI can do is following through on these types of complaints so that there is a consistent approach. So the FCAC fines the banks, for example, for insurance oversales, and then in individual cases people get their money back. Unfortunately, with at least one of the two ECBs, sometimes that does not happen.

**Senator Loffreda:** So this amendment is a step in the right direction.

**Mr. Lawford:** Yes.

**Senator Loffreda:** Thank you.

**Senator Massicotte:** I simply want to add my two cents that we should include those comments. It is atrocious with the banks, the delays they take and the reports. I fully encourage you on your amendments. We should bring it forth completely, as much as we can.

**Senator Marshall:** Thank you.

I might be a bit offside with this question, but from your remarks, you think we need this, right? But this isn't the

organisme crée moins de confusion pour les consommateurs. Cela empêche les banques de choisir leur propre juge et jury, pour ainsi dire. Cela contribue également à assurer une protection uniforme des consommateurs dans l'ensemble du système, peu importe la banque avec laquelle on fait affaire.

**Le sénateur Loffreda :** En ce qui a trait aux tendances récentes, avez-vous constaté une augmentation du nombre de plaintes et, dans l'affirmative, est-ce lié à notre économie, à la COVID ou à d'autres facteurs?

**Me Lawford :** J'ai vu beaucoup de plaintes — et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada en a pris connaissance récemment — concernant des choses comme l'assurance solde pour ligne de crédit ou carte de crédit. Je pense qu'il s'agit là d'un subterfuge de la part des banques, qui pressent leur personnel de vente d'ajouter de nouveaux produits, car les marges de leurs services bancaires de détail doivent être maintenues.

Comme vous l'avez dit, il y a toutes sortes de bouleversements concernant les hypothèques et les taux d'intérêt, et le secteur bancaire est confronté à de nombreux problèmes en ce moment. C'est la raison pour laquelle les banques tiennent à préserver la vigueur de leurs services bancaires de détail.

L'une des choses que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement peuvent faire, c'est de donner suite à ce type de plaintes pour veiller à ce qu'il y ait une approche cohérente. Ainsi, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada inflige des amendes aux banques, par exemple, pour la survête d'assurances et, dans certains cas, les clients récupèrent leur argent. Malheureusement, avec au moins l'un des deux organismes externes de traitement des plaintes, cela n'arrive pas toujours.

**Le sénateur Loffreda :** Cet amendement est donc un pas dans la bonne direction.

**Me Lawford :** Oui, ce l'est.

**Le sénateur Loffreda :** Merci.

**Le sénateur Massicotte :** Je veux simplement ajouter mon grain de sel pour dire que nous devrions inclure ces observations. En ce qui concerne les banques, la situation est atroce, notamment en ce qui a trait aux retards qu'elles prennent et aux rapports qu'elles doivent produire. J'appuie tout à fait vos amendements. Autant que possible, nous devrions parler de cela sans retenue.

**La sénatrice Marshall :** Merci.

Je suis peut-être un peu à côté de la plaque avec cette question, mais d'après votre exposé, nous avons besoin de cela, n'est-ce

end. These legislative amendments are not what you are looking for, are they? You want to go further.

**Mr. Lawford:** Yes.

**Senator Marshall:** One of the issues that concerns me is that it looks like there may be a separate Crown corporation or a separate agency set up to do this. I don't think the government needs another separate agency.

You do not sound convinced that the Financial Consumer Agency of Canada is the right body to do this. Can you talk about that? Where do you see the end being? This doesn't say where the end will be. This is like we're halfway through. Talk a bit about what you would like to see as the final product.

**Mr. Lawford:** Sure. Ultimately, I would like to go to a financial consumer code. That was part of the discussion when the Department of Finance, as Senator Deacon mentioned, was talking about doing a review of this five years ago. It became the consumer section. I think it is Part XII.2, or whatever, in the Bank Act, the new section. However, that mostly swept the old consumer protection sections into a new section and did not provide a lot of new rights, only a few to deal with vulnerable banking customers. It is not as complete as a financial banking code or a consumer banking code like they have in Ireland and Australia, which have specific protections for consumers.

When I was here in 2018, I gave the example of the guarantor, who is usually a family member. They sit down in front of a banker, with their son or their daughter. The banker then asks them to guarantee the loan and, of course, they cannot say no to their child in front of the banker. That person should get independent legal advice and have a meeting separately, without their son or their daughter in the room. That is required by the Irish and Australian codes. We do not have that in Canada. That is a practical example of where I want to be before too long in Canada.

To tell you about these regulations, getting the one ECB is just getting us back up to the baseline of consumer protection and then we need to add more.

**Senator Marshall:** Do we need a separate corporation or a separate agency? What would be your preference? Can we just spin it off and give it to somebody else, like the Financial Consumer Agency of Canada?

pas? Sauf que cela ne s'arrête pas là. Ces modifications législatives ne sont pas ce que vous recherchez, n'est-ce pas? Vous souhaitez aller plus loin.

**Me Lawford :** Oui, c'est ce que je souhaite.

**La sénatrice Marshall :** L'une des questions qui me préoccupent, c'est l'idée qu'il faudrait créer une société d'État ou une agence distincte à cette fin. Je ne pense pas que le gouvernement ait besoin d'une autre agence distincte.

Vous ne semblez pas convaincu que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada est l'organisme approprié. Pouvez-vous nous en parler? Jusqu'où cela doit-il aller? Cela ne nous dit rien sur la finalité. C'est comme si nous étions à mi-chemin. Parlez-nous un peu de ce que vous aimeriez voir comme produit final.

**Me Lawford :** Bien sûr. En fin de compte, j'aimerais aboutir à un code pour les consommateurs de produits et services financiers. Comme l'a dit le sénateur Deacon, cela faisait partie des discussions lorsque le ministère des Finances a envisagé d'examiner cette question il y a cinq ans. C'est devenu la section sur les relations avec les clients. Je pense qu'il s'agit de la partie XII.2 — ou une autre — de la Loi sur les banques, de la nouvelle section. Toutefois, il s'agissait essentiellement d'une fusion des anciennes sections relatives à la protection des consommateurs en une nouvelle section, nouvelle section qui ne prévoyait pas beaucoup de nouveaux droits, à l'exception de quelques-uns concernant la clientèle vulnérable des banques. Ce n'est pas aussi complet qu'un code des services bancaires et financiers ou qu'un code sur les relations banques-clients comme ceux qui existent en Irlande et en Australie, et qui prévoient des protections précises pour les clients.

Lorsque j'étais ici en 2018, j'ai donné l'exemple du garant, qui, généralement, est un membre de la famille. Le garant s'assoit devant un banquier, avec son fils ou sa fille. Le banquier lui demande alors de garantir le prêt et, bien sûr, il ne peut pas dire non à son enfant devant le banquier. Cette personne doit obtenir des conseils juridiques indépendants et se voir accorder une réunion séparée sans la présence de son fils ou de sa fille. C'est ce qu'exigent les codes irlandais et australien. Ce n'est pas le cas au Canada. C'est un exemple concret de ce que j'aimerais voir au Canada d'ici peu.

Pour vous parler de ces réglementations, le fait de n'avoir qu'un organisme externe de traitement des plaintes ne fait que nous ramener au niveau de base de la protection du consommateur. Nous devons ensuite ajouter autre chose.

**La sénatrice Marshall :** Avons-nous besoin d'une société distincte ou d'une agence distincte? Quelle serait votre préférence? Ne pourrions-nous pas simplement la séparer et la confier à quelque autre organisme, comme l'Agence de la consommation en matière financière du Canada?

**Mr. Lawford:** In the United States, the federal agency responsible for the protection of banking customers is under attack now, I believe, in the U.S. Supreme Court, but that type of structure is what we would like. That came out of the financial crisis in the United States.

FCAC still has an informational DNA. They provide transparency and information for consumers but not as many teeth. They are getting some with this new section of the Bank Act. However, if this ECB thing goes through, they will have to monitor that.

No, a more protective situation like the Consumer Financial Protection Bureau in the United States is more my preferred structure.

**Senator Marshall:** That is what you would prefer.

**Mr. Lawford:** Yes, I would prefer that. Thank you.

**Senator Cardozo:** Welcome, Mr. Lawford. As you know, in my previous role as the commissioner of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, or CRTC, I dealt with your organization quite a bit. That was 20 years ago. It is wonderful to see that, 20 years later, you are still presenting the views of consumers with a lot of credibility and authority.

At the CRTC, we counted on PIAC's voice on a number of issues so that we heard, in a detailed, legalistic manner, what the issues were and how we could deal with them. Thank you for that and thank you for coming here.

My question relates to that in part. Under the Telecommunications Act, the commission could award costs to your organization when you were doing the extensive work involved in these kinds of issues. Is there an authority that can award costs to your organization when you are addressing financial issues?

**Mr. Lawford:** No. That is largely because banking, in particular, and related fields, don't have a regulator like the CRTC that has open public proceedings. A lot of this stuff is done behind closed doors in the Department of Finance. That is the way we regulate banking in Canada. That's fine. If the minister wants to get something done, it's six people in a room and it gets done. However, it's not the best for public transparency. As we're seeing here, sometimes the outcomes consumers get are put very much second. We do better in those sorts of regulatory processes like CRTC where we can show up. Yes, they do have a cost-award process. A similar one could be

**Me Lawford :** Aux États-Unis, l'agence fédérale responsable de la protection des clients des banques fait présentement l'objet d'attaques en provenance, je crois, de la Cour suprême. Malgré cela, c'est le type de structure que nous aimerions voir adopter ici. L'agence a été créée à la suite de la crise financière aux États-Unis.

L'Agence de la consommation en matière financière du Canada a toujours une fonction informative. Elle assure la transparence et fournit de l'information aux consommateurs, mais elle n'a pas autant de mordant que l'agence américaine. Cette nouvelle section de la Loi sur les banques lui donne un peu plus de mordant. Toutefois, si le projet d'organisme externe de traitement des plaintes est adopté, elle devra surveiller cela.

Non, une dynamique davantage axée sur la protection — comme celle du Consumer Financial Protection Bureau aux États-Unis — est la structure que je privilégie.

**La sénatrice Marshall :** C'est celle que vous préféreriez.

**Me Lawford :** Oui, c'est celle que je préférerais. Merci.

**Le sénateur Cardozo :** Bienvenue, maître Lawford. Comme vous le savez, dans mon ancien rôle de commissaire du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, ou CRTC, j'ai eu beaucoup de contacts avec l'organisme que vous représentez. C'était il y a 20 ans. Il est merveilleux de constater que, 20 ans plus tard, vous continuez à présenter les points de vue des consommateurs avec beaucoup de crédibilité et d'aplomb.

Au CRTC, nous avons compté sur la voix du Centre pour la défense de l'intérêt public pour nous expliquer avec force détails et en des termes juridiques quels étaient les enjeux liés à certaines questions dont nous étions saisis et comment nous pouvions traiter ces questions. Je vous en remercie et je vous remercie d'être venus ici.

Ma question porte en partie sur ce point. En vertu de la Loi sur les télécommunications, le CRTC pouvait adjuger des dépens à votre organisme lorsque ce dernier effectuait un travail important sur ce type de questions. Existe-t-il une entité qui peut adjuger des dépens à votre organisme lorsqu'il s'attaque à des enjeux d'ordre financier?

**Me Lawford :** Non. C'est en grande partie parce que le secteur bancaire, en particulier, et les domaines connexes ne disposent pas d'un organisme de réglementation qui, à l'instar du CRTC, tient des audiences ouvertes et publiques. Beaucoup de ces choses se font au ministère des Finances et à huis clos. C'est ainsi que nous réglementons le secteur bancaire au Canada. Cela n'est pas problématique pour autant. Si le ministre veut faire quelque chose, il réunit six personnes dans une pièce et cela se fait. Ce n'est toutefois pas la façon idéale d'assurer la transparence à l'égard du public. Comme nous le voyons ici, ce qui est obtenu pour les consommateurs est parfois relégué au

set up if there were an umbrella regulator where we could appear and the public could as well. That has always been resisted by the banking industry.

**Senator Cardozo:** To be clear, the cost did not come from government or from the CRTC but, rather, from the corporations who were a part of each hearing, right?

**Mr. Lawford:** That is similar to the way that the OBSI is funded right now. Member banks have to put money into the pot and then their operations are covered by that money.

**Senator Cardozo:** In terms of the two ECBs, you mentioned that one works; one doesn't. What makes an ECB work well?

**Mr. Lawford:** For one, taking complaints. The ADRBO — I'm presuming I have qualified privilege here — does not take all of its complaints. It has an initial look, a stage where they reject about 75% of complaints and OBSI rejects about 7%. There's a huge barrier to get over to get through to the ADRBO chambers. Royal Bank, TD and now Scotiabank are all members. That is a massive number of banking customers in Canada that face a higher hurdle, just to get their case heard when they go to an ECB.

Second, we have anecdotal evidence from people who have been through the process, who approach us and say, "I have had a bad experience." I have had a couple for OBSI and many for ADRBO, but that is anecdotal.

**Senator Cardozo:** Do people need legal advice and help in order to help them make a proper complaint?

**Mr. Lawford:** There is a difference between the two ECBs that has been identified in the independent reports recently done by Poonam Puri and by FCAC. Both said that the OBSI assists complainants to make their complaint. Their officer thinks that that is an appropriate role, but ADRBO is the opposite and requires a lot of documentation that is rather opaque and difficult for people bringing their complaints, so a lot of people abandon

second plan. Nous sommes plus efficaces lorsqu'il s'agit de processus réglementaires comme ceux du CRTC, où nous pouvons nous montrer. Oui, il existe une procédure d'adjudication des dépens. Une procédure similaire pourrait être mise en place s'il y avait un organisme de réglementation cadre où nous pourrions nous présenter et qui admettrait aussi la présence du public. Le secteur bancaire s'y est toujours opposé.

**Le sénateur Cardozo :** Par souci de clarté, disons que les dépens accordés ne provenaient pas du gouvernement ou du CRTC, mais plutôt des entreprises qui participaient à chaque audience.

**Me Lawford :** Cela ressemble à la manière dont l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement est financé à l'heure actuelle. Les banques membres doivent cotiser à un fonds, et c'est cet argent qui sert à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'organisme.

**Le sénateur Cardozo :** En ce qui concerne les deux organismes externes de traitement des plaintes, vous avez dit que l'un fonctionnait et l'autre pas. Qu'est-ce qui fait qu'un organisme externe de traitement des plaintes fonctionne bien?

**Me Lawford :** Tout d'abord, la réception des plaintes. Le Bureau de l'Ombudsman des services bancaires — je présume que j'ai une immunité relative ici — n'accepte pas toutes les plaintes qui lui sont soumises. Il y a un premier examen, une étape où il rejette environ 75 % d'entre elles, alors que l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement en rejette environ 7 %. Il y a une énorme barrière à franchir pour atteindre le Bureau de l'Ombudsman des services bancaires. La Banque Royale, la Banque TD et maintenant la Banque Scotia sont toutes membres. Cela représente un nombre considérable de clients bancaires au Canada qui sont confrontés à un obstacle encore plus important lorsqu'il s'agit simplement de faire en sorte que leur cas soit entendu par un organisme externe de traitement des plaintes.

Deuxièmement, nous disposons de preuves anecdotiques de la part de personnes qui suivent le processus et qui nous contactent pour nous dire qu'elles ont eu une mauvaise expérience. J'en ai eu quelques-unes pour l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement et beaucoup pour le Bureau de l'Ombudsman des services bancaires, mais c'est anecdotique.

**Le sénateur Cardozo :** Les gens ont-ils besoin de conseils juridiques et d'aide pour déposer une plainte en bonne et due forme?

**Me Lawford :** Il y a une différence entre les deux organismes externes de traitement des plaintes, et cette différence a été relevée dans les rapports indépendants réalisés récemment par Poonam Puri et par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Les deux rapports indiquent que l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement aide les plaignants à déposer leur plainte. Leur responsable pense que

them, so they are not assisted in the same way as OBSI would assist them.

**The Chair:** Thank you for that.

**Senator Ringuette:** Thank you for being here. I wholeheartedly agree with what you are saying.

We are seeing, regularly now, under the auspices of our financial institutions, the privacy of personal data being breached. Would you see this new entity also taking on this responsibility to correct this issue?

**Mr. Lawford:** I think it would be appropriate to give them maybe a co-jurisdiction with the Privacy Commissioner. As you know, the Privacy Commissioner's mandate will probably change with Bill C-27. We have some concerns that it will be reduced. It may be that financial consumers need to have another layer of protection in their regulator. Often two regulators see the same issue from two different points of view. I would be in favour of that. I'm sure that others would feel that we only need to have one place to go.

**The Chair:** Senator Deacon, we will let you wrap things up here.

**Senator C. Deacon:** Thank you, Mr. Lawford, for your work on this over a generation almost. I want to go into what else we can be observing that needs to be done to plot a structure.

The move towards open banking is an important one to make the system more consumer-centric. Competition drives oligopolies to focus on consumers rather than on how they can increase revenues.

I think that there is an opportunity here for us to reinforce how important it is. I go to the point that you had made earlier about fraud. There are many digital technologies to prevent fraud, especially amongst vulnerable parties, that are not being applied in our system because it's not required.

How important do you see, first, having a very accountable, strong, independent complaints body that has teeth; and, two, having the role of competition try to drive a more consumer-centric approach by getting technologies that really

c'est un rôle approprié. Le Bureau de l'Ombudsman des services bancaires est à l'opposé de cela. Les gens qui déposent leurs plaintes doivent composer avec une documentation qui est plutôt opaque et ardue, de sorte que beaucoup d'entre eux abandonnent. Ils ne sont donc pas aidés comme ils le seraient en s'adressant à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement.

**La présidente :** Je vous remercie.

**La sénatrice Ringuette :** Je vous remercie d'être ici. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Nous constatons régulièrement, sous les auspices de nos institutions financières, que la confidentialité des données personnelles est violée. Pensez-vous que cette nouvelle entité pourrait également assumer la responsabilité de remédier à ce problème?

**Me Lawford :** Je pense qu'il serait approprié de lui donner une compétence conjointe avec le commissaire à la protection de la vie privée. Comme vous le savez, le mandat du commissaire à la protection de la vie privée sera probablement modifié par le projet de loi C-27. Nous craignons qu'il ne soit réduit. Il se peut que les consommateurs de services financiers aient besoin d'une protection supplémentaire de la part de leur organisme de réglementation. Souvent, deux organismes voient la même question de deux points de vue différents. J'y suis favorable. Je suis convaincu que d'autres pensent qu'il est nécessaire de n'avoir qu'un seul interlocuteur.

**La présidente :** Sénateur Deacon, nous allons vous laisser conclure.

**Le sénateur C. Deacon :** Je vous remercie, maître Lawford, pour le travail que vous avez accompli à ce sujet pendant presque une génération. Je voudrais parler des autres éléments que nous devrions examiner et prendre en compte pour la mise en place d'une structure appropriée.

L'évolution vers des services bancaires ouverts est importante pour faire en sorte que le système soit axé davantage sur le consommateur. La concurrence pousse les oligopoles à se concentrer sur les consommateurs plutôt que sur la manière dont ils peuvent augmenter leurs revenus.

Je pense que nous avons ici l'occasion de souligner l'importance de cette démarche. Je reviens sur le point que vous avez soulevé plus tôt à propos de la fraude. Il existe de nombreuses technologies numériques pour prévenir la fraude, en particulier parmi les parties vulnérables. Or, ces technologies ne sont pas utilisées dans notre système parce que cela n'est pas nécessaire.

Quelle importance accordez-vous, d'une part, à l'existence d'un organisme de réclamation très responsable, fort et indépendant qui a du mordant et, d'autre part, au fait que le rôle de la concurrence consiste à essayer de promouvoir une approche

help customers to solve problems today, like fraud, that could be prevented or detected much earlier in the process?

I look at sending Interac monies and how the banks kept on saying, "Well, you'd better be careful," when that problem could be prevented.

**Mr. Lawford:** The process for open banking is still in consultation. It has been a little bit slow-rolled by the banks and Finance, although it is wrapping up, I understand, this summer. Full disclosure, we have been participating in their roundtables, but the competitors are complaining that it is slow. Yes, it holds back innovations on protections and this sort of thing.

One thing that you might want to consider observing is that the rest of the BIA, or Budget Implementation Act, in very many sections — maybe you are studying them, maybe not — says that there is now a requirement for safety and security, for whatever department it is. That is a new requirement.

I'm blanking right now on the other parts of the BIA, but perhaps one of your analysts could find them for me. There are a number of new sections going in that say that if you do not have security, and can prove to Finance that you have it, then you are deficient as a financial institution. I would just look to adding that to the consumer part as well, because I do not think it is in these amendments that we are speaking about right now.

**Senator Gignac:** Thank you, witnesses.

Division 1 of Part 4 of the bill amends the Bank Act, but in Quebec, the biggest financial institution is not a bank; it is Desjardins Group, a provincial jurisdiction. Do you have any suggestions or remarks for the Quebec government? People in Quebec will not go to this external complaints body because, correct me if I am wrong, it will not apply or relate, and they have consumer protections in Quebec, as well. So are we heading toward some fight between Quebec and the federal government regarding consumer protection? Are you looking at the unintended consequences?

**Mr. Lawford:** Yes. You are testing the edges of my jurisdictional knowledge. My understanding is that if they are dealing with a federally regulated financial institution — and you can correct me if Desjardins in Quebec is that — customers

plus centrée sur le consommateur en faisant intervenir des technologies qui aident réellement les clients à résoudre les problèmes actuels, comme la fraude, qui pourraient être évités ou détectés beaucoup plus tôt dans le processus?

Je pense à l'envoi d'argent par Interac et à la façon dont les banques ont continué à dire « eh bien, redoublez de prudence », alors que le problème auquel elles font allusion pourrait être évité.

**Me Lawford :** Le processus pour un système bancaire ouvert fait toujours l'objet de consultations. Bien qu'il ait été quelque peu ralenti par les banques et le ministère des Finances, il devrait se terminer cet été, si j'ai bien compris. Nous avons participé aux tables rondes organisées à cette fin, mais les concurrents se plaignent de la lenteur du processus. Il est vrai qu'il freine les innovations en matière de protection et les autres choses de ce genre.

Un élément que vous pourriez envisager d'examiner est le fait que de très nombreux articles du reste de la Loi d'exécution du budget — peut-être que vous les étudiez, peut-être pas — stipulent qu'il y a maintenant une exigence en matière de sécurité, pour quelque ministère que ce soit. C'est une nouvelle exigence.

Je ne connais pas les autres parties de la Loi d'exécution du budget, mais peut-être que l'un de vos analystes pourrait les trouver pour moi. Il y a un certain nombre de nouveaux articles qui disent que si vous n'avez pas de dispositions pour assurer votre sécurité, et que vous pouvez prouver au ministère des Finances que vous en avez, alors vous êtes déficient en tant qu'institution financière. J'envisagerais simplement d'ajouter cela à la partie concernant les consommateurs, car je ne pense pas que ce soit dans les amendements dont nous parlons en ce moment.

**Le sénateur Gignac :** Merci à nos témoins.

La section 1 de la partie 4 du projet de loi modifie la Loi sur les banques, mais au Québec, la plus grande institution financière n'est pas une banque : c'est le Mouvement Desjardins, qui relève d'une compétence provinciale. Avez-vous des suggestions ou des observations à faire au gouvernement du Québec? Les Québécois ne s'adresseront pas à cet organisme externe de traitement des plaintes parce que, corrigez-moi si je me trompe, il ne s'appliquera pas ou ne sera pas lié. Du reste, le Québec a ses propres mesures de protection des consommateurs. Nous dirigeons-nous donc vers une lutte entre le Québec et le gouvernement fédéral en ce qui concerne la protection des consommateurs? Envisagez-vous des conséquences involontaires?

**Me Lawford :** Oui. Vous testez les limites de mes connaissances en matière de champs de compétence. Je crois comprendre que s'ils ont affaire à une institution financière sous réglementation fédérale — et vous pouvez me corriger si c'est le

should be able to go to whoever the new ECB is for their banking situation. For some other things, insurance and investments, consumers would have to go to the *Autorité des marchés financiers* or to the Quebec provincial consumer body. There is a growing problem on the investment side with the merger of the Mutual Fund Dealers Association of Canada and the Investment Industry Regulatory Organization of Canada right now that is not being paralleled in Quebec, for example, because they have a more integrated system.

I cannot fully answer your question. I would be happy to take it away and try to write to the committee, but if there is a federally regulated financial institution, any customer, in Quebec or elsewhere, should be able to go to this new ECB.

**Senator Gignac:** Thank you.

**The Chair:** Mr. Lawford, we really appreciate this. It was very helpful. We will say thank you. We will stay gathered here as a group for a brief in camera session. Thank you so much.

(The committee continued in camera.)

cas de Desjardins au Québec —, les consommateurs devraient pouvoir s'adresser au nouvel organisme externe de traitement des plaintes, quel qu'il soit, pour leur situation bancaire. Pour d'autres questions — en ce qui a trait, par exemple, aux assurances et aux investissements —, les consommateurs devraient s'adresser à l'Autorité des marchés financiers ou à l'organisme provincial de protection des consommateurs du Québec. La fusion de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels et de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières pose un problème croissant dans le domaine des investissements, problème qui ne se pose pas au Québec, par exemple, qui dispose d'un système mieux intégré.

Je ne peux pas répondre entièrement à votre question. Je serais heureux d'y réfléchir ultérieurement et d'essayer d'écrire une réponse en bonne et due forme à l'intention du comité, mais s'il y a une institution financière sous réglementation fédérale, tout client, au Québec ou ailleurs, devrait être en mesure de s'adresser à ce nouvel organisme externe de traitement des plaintes.

**Le sénateur Gignac :** Je vous remercie.

**La présidente :** Maître Lawford, nous vous sommes très reconnaissants. C'était très utile. Nous vous remercions. Nous resterons rassemblés ici en tant que groupe pour une brève séance à huis clos. Merci beaucoup.

(La séance se poursuit à huis clos.)

---