

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 2, 2023

The Standing Senate Committee on Banking, Commerce and the Economy met with videoconference this day at 11:29 a.m. [ET] to study matters relating to banking, trade and commerce generally.

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

[*English*]

The Chair: Hello to everyone in the room and joining us online. Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and the Commerce. My name is Pamela Wallin, I serve as the chair of this committee. I will now introduce the other members of our committee, We have with us Senator Loffreda, our deputy chair, Senator Bellemare, Senator Deacon, Nova Scotia, Senator Gignac, Senator Marshall, Senator Massicotte, Senator Miville-Dechêne, Senator Petten and Senator Galvez is with us.

Today we have the pleasure of welcoming back to the committee, Peter Routledge, Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions. We're pleased to have you here today to talk about the state of the banking sector, and specifically, of course, we're focused recently on the housing issue. I'm sure there will be some questions there as well.

Thank you, and we will turn the floor over to you now for your opening remarks.

[*Translation*]

Peter Routledge, Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions: Thank you for the opportunity to speak with the committee today.

In my role as Superintendent of Financial Institutions, I am particularly focused on ensuring that federally regulated financial institutions adopt responsible and sustainable mortgage underwriting practices.

[*English*]

In recent years, household debt has increased substantially. This threatens lenders with increasing probability of defaults. The lenders we regulate underwrite 80% of all mortgages in Canada. We are and have been working to address this risk by setting clear expectations for mortgage underwriting and what we call Guideline B-20 requiring lenders to adopt a consistent approach for calculating debt serviceability measures through

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 2 novembre 2023

Le Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie se réunit aujourd'hui, à 11 h29 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier toute question concernant les banques et le commerce en général.

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

[*Traduction*]

La présidente : Je salue tous les participants dans la salle ainsi que ceux qui se joignent à nous en ligne. Je vous souhaite la bienvenue à la présente séance du Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie. Je m'appelle Pamela Wallin et j'agis en qualité de présidente du comité. Je vais maintenant présenter les autres membres de notre comité. Sont présents le sénateur Loffreda, qui assure la vice-présidence, la sénatrice Bellemare, le sénateur Deacon, de la Nouvelle-Écosse, le sénateur Gignac, la sénatrice Marshall, le sénateur Massicotte, la sénatrice Miville-Dechêne et la sénatrice Petten. La sénatrice Galvez est également parmi nous.

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir de nouveau devant le comité Peter Routledge, surintendant, Bureau du surintendant des institutions financières, ou BSIF. Nous sommes ravis de vous revoir parmi nous aujourd'hui pour parler de la situation du secteur bancaire, et plus précisément, bien sûr, de la question du logement sur laquelle nous nous sommes récemment concentrés. Je suis persuadée qu'il y aura des questions à cet égard également.

Merci. Je vous cède maintenant la parole pour votre déclaration d'ouverture.

[*Français*]

Peter Routledge, surintendant, Bureau du surintendant des institutions financières : Je vous remercie de l'occasion que vous m'offrez de m'adresser à vous aujourd'hui.

En tant que surintendant des institutions financières, mon rôle consiste notamment à m'assurer que les institutions financières fédérales adoptent des pratiques responsables et durables en matière de souscription de prêts hypothécaires.

[*Traduction*]

Au cours des dernières années, la dette des ménages a substantiellement augmenté. Pour les prêteurs, cette situation accroît la probabilité de défaut de paiement. Les prêteurs sous réglementation fédérale accordent 80 % de l'ensemble des hypothèques au Canada. Nous nous employons depuis un certain temps déjà à atténuer le risque en établissant des attentes claires en matière de souscription de prêts hypothécaires, notamment au

the minimum qualifying rate, implementing new capital rates for variable fixed mortgages and increasing the domestic stability buffers of our largest banks from 0.5% to 3.5%.

[*Translation*]

Together, these policies and other measures help to ensure that Canadians are able to manage their mortgage payments in the face of unexpected events and challenging conditions, that lenders properly manage the risks inherent to their lending portfolios, and that lenders have an adequate level of capital to absorb defaults. This supports the stability of Canada's financial system and contributes to public confidence in it.

I would be happy to answer any questions the committee may have.

[*English*]

The Chair: Thank you for those opening remarks. Can you just set the stage a little more for us? As you know, yesterday we heard from the governor of the bank who is holding the rate, but expressed concern about where we're headed. We're in a technical recession, if you look at the numbers.

Are you significantly worried about this, or do you have time to react if, in the next quarter, we see the numbers worsening?

Mr. Routledge: Thank you for the question. Last year at OSFI, the overnight rate was going up and we knew that Canada's household sector and commercial sector had high debt loads relative to GDP, we needed to put ourselves in a preparedness mode.

Over the last year, we have been getting ready for the potential of a recession. Do I worry about that every day? Yes. If it arrives, we spent the last year getting ready. An example of that was raising the capital expectations for systemically important banks. That, just over the last year, has added about \$25 billion in loss absorbency into the system, which is a fair amount.

Senator Loffreda: Thank you, Peter, for being here this morning. We did briefly discuss the new proposals OSFI suggested to our lenders with respect to debt serviceability

moyen de ce que nous appelons ligne directrice B-20 qui exige que les prêteurs adoptent une approche uniforme pour calculer les mesures relatives au remboursement de la dette en appliquant le taux minimal admissible, en mettant en œuvre de nouveaux taux sur le coût du capital pour les hypothèques à taux variable ou fixe, et en augmentant la réserve pour stabilité intérieure de nos plus grandes banques de 0,5 % à 3,5%.

[*Français*]

Ensemble, ces politiques et d'autres mesures aident à garantir que les Canadiennes et Canadiens arrivent à gérer leur prêt hypothécaire malgré des imprévus ou des conditions difficiles; que les prêteurs gèrent adéquatement les risques inhérents à leur portefeuille de prêts; que les prêteurs détiennent une quantité suffisante de fonds propres pour absorber les défauts. Cela contribue à la stabilité du système financier et à la confiance du public envers celui-ci.

C'est avec plaisir que je répondrai maintenant à vos questions.

[*Traduction*]

La présidente : Merci de cet exposé liminaire. Pourriez-vous simplement nous donner quelques précisions? Comme vous le savez, hier, nous avons entendu le témoignage du gouverneur de la Banque du Canada qui a décidé de maintenir le taux directeur au même niveau, mais qui a néanmoins exprimé certaines préoccupations en ce qui concerne l'avenir. Si vous jetez un coup d'œil aux chiffres, vous constaterez que nous sommes en récession technique.

Êtes-vous sérieusement préoccupé par cette situation ou estimez-vous avoir le temps de réagir advenant que, au prochain trimestre, les chiffres empirent?

M. Routledge : Je vous remercie de la question. L'an dernier, quand le BSIF a constaté que le taux de financement à un jour était en hausse et que les ménages canadiens et le secteur commercial affichaient un taux d'endettement élevé par rapport au PIB, nous avons conclu qu'il était nécessaire de nous préparer.

Au cours de l'année, nous nous sommes préparés à l'éventualité d'une récession. Cette possibilité me préoccupe-t-elle au quotidien? Oui. Si la récession se matérialise, nous aurons passé l'année à nous y préparer. Nous avons entre autres augmenté les attentes en matière de fonds propres pour les banques d'importance systémique. Cette mesure, pour l'année dernière seulement, a ajouté dans le système environ 25 milliards de dollars en capacité d'absorption des pertes, ce qui est substantiel.

Le sénateur Loffreda : Merci Monsieur Routledge d'être parmi nous ce matin. Avant la séance de ce matin, nous avons brièvement discuté des nouvelles propositions que le BSIF a

before our meeting this morning. Despite the lenders not being supportive of adopting new debt serviceability measures, would you still consider implementing them? What are the consequences on the housing market if they are not adopted?

Mr. Routledge: Thank you. Senators, earlier this year, we conducted a consultation with all the federally regulated lenders in our system and asked them to think about alternative or additional debt serviceability measures that we could bring into force through what we call our Guideline B-20, which is the guideline for a mortgage underwriting.

The overwhelming response was that the minimum qualifying rate for mortgages, which is the mortgage stress test, was good enough. We at OSFI may not entirely agree with that, but that was what we heard from our regulated constituents.

Given the relative stability of the housing market this year, and given the very low credit losses overall, we decided that we weren't going to rush to changing the mortgage stress test. By that I mean either changing the way we calibrate it, just to add 200 basis points or 2 percentage points to your contract rate, or to consider it a systemic level of new debt serviceability offsets.

Having said that, we regulate bank by bank, and we have the supervisory flexibility to look at complements to mortgage debt service ratio that might add a little bit more protections into the system.

The Chair: Okay. Thank you very much.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: It is now widely recognized that climate change poses a certain number of risks to businesses, including financial institutions. Those risks tend to be categorized as physical or transition risks. The climate change risks to financial institutions mainly take the form of business bankruptcies, and the loss or depreciation of assets to which financial institutions are exposed.

Can you explain how your office is currently addressing those risks? Do you think it's smart to tackle those risks at the source by limiting the amount of financing provided to businesses that produce the emissions that create the risks?

présentées aux prêteurs en matière de mesures de remboursement de la dette. En dépit du fait que les prêteurs ne soient pas en faveur de nouvelles mesures de remboursement de la dette, envisagez-vous quand même de faire des changements? Si de tels changements n'étaient pas adoptés, quelles en seraient les conséquences sur le marché du logement?

M. Routledge : Merci. Sénateurs, plus tôt cette année, le BSIF a effectué une consultation auprès de l'ensemble des prêteurs sous réglementation fédérale et leur a demandé d'envisager des mesures de remboursement de la dette différentes ou additionnelles qui pourraient être mises en application au moyen de la ligne directrice B-20 sur les pratiques et procédures en matière de souscription de prêts hypothécaires.

La grande majorité des prêteurs ont répondu que le taux admissible minimal applicable aux prêts hypothécaires, qui correspond au test de résistance hypothécaire, faisait l'affaire. Pour sa part, le BSIF ne partage peut-être pas entièrement cette opinion, mais c'est la réponse des prêteurs sous réglementation fédérale.

Compte tenu de la stabilité relative du marché de l'habitation cette année et des très faibles pertes sur créances dans l'ensemble, nous avons décidé de ne pas accélérer le changement du test de résistance hypothécaire. Par changement, j'entends soit la modification de l'étalement du test, simplement par l'ajout de 200 points de base ou de 2 points de pourcentage au taux contractuel, soit le fait de considérer qu'il s'agit d'un niveau systémique de nouvelles mesures compensatoires sur le remboursement de la dette.

Cela dit, le BSIF réglemente les banques au cas par cas et il dispose de suffisamment de souplesse en matière de surveillance pour envisager des mesures complémentaires au ratio du service de la dette hypothécaire. De telles mesures pourraient renforcer la protection prévue dans le système.

La présidente : D'accord. Merci beaucoup.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Il est largement reconnu aujourd'hui que le changement climatique présente un certain nombre de risques pour les entreprises, y compris les institutions financières. Ces risques sont généralement classés comme des risques physiques ou de transition. Pour les institutions financières, les risques climatiques concernent principalement les faillites d'entreprise, la perte ou la dépréciation des actifs auxquelles les institutions financières sont exposées financièrement.

Pouvez-vous expliquer comment votre bureau s'attaque actuellement à ces risques? À votre avis, est-ce judicieux de s'attaquer à la source de ces risques en limitant le montant de financement aux entreprises qui causent des émissions qui créent des risques?

We had quite the discussion on sustainable financing yesterday.

[*English*]

Mr. Routledge: Senators, we see climate risk as a major and emerging risk for Canada, certainly, for the global economy. But in our little world, we see it as a financial risk for the institutions we regulate. Climate risk, transition risks and physical risks are already changing cash flows to assets. Some of the most innovative climate research work done has been by our general insurers who are affected today by the rising severity and incidents of natural disasters.

We are determined to ensure that the institutions we regulate price climate risk into their business, their balance sheets and to how they value the assets, i.e., the loans with the securities they buy. At the highest level, that's our job.

If we price it accurately, we believe quite strongly that institutions will make intelligent decisions about managing and mitigating both climate and transition risk.

The tool we use to do that is something we call Guideline B-15 or climate risk management. We brought it into force earlier this year. There are two central parts to it. The first part is that we require boards of directors to treat climate risk just like any other financial risk — credit risk, market risk, cyber risk. You need governance, measurement and structure around that.

The second thing is that we have presented expectations for measuring and disclosing climate risk. Over the next two to three years, you'll see banks starting to do that. They will do that because we, as the regulator, are obliging them to do that. They will do that because their investors are obliging them to do that.

To go into more depth, that's the big picture way we're addressing climate risk.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: Do you think it's necessary to go a step further to mitigate the risks, and introduce climate-adjusted capital requirements, for instance?

On a eu toute une discussion hier sur le financement durable.

[*Traduction*]

M. Routledge : Sénateurs, le BSIF considère les risques climatiques comme une importante menace émergente pour le Canada, et certainement pour l'économie mondiale. Cependant, dans le petit monde du BSIF, nous considérons qu'il s'agit d'un risque financier pour les institutions sous réglementation fédérale. Les risques climatiques, les risques associés à la transition et les risques physiques changent déjà l'encaisse des actifs. Les sociétés d'assurance générale — actuellement affectées par l'augmentation de la gravité et du nombre de désastres naturels — ont effectué certains des travaux de recherche les plus novateurs en matière de climat.

Nous sommes déterminés à faire en sorte que les institutions financières sous réglementation fédérale prévoient un coût pour les risques climatiques dans leurs activités, leurs bilans et l'évaluation de leurs actifs, soit les prêts et les garanties qui y sont associées. Au plus haut niveau, voilà notre travail.

Si le coût des risques est évalué avec exactitude, nous croyons fermement que les institutions prendront des décisions judicieuses en matière de gestion et d'atténuation des risques.

Pour faire cette évaluation, il faut utiliser la ligne directrice B-15, un outil de gestion des risques climatiques. Le BSIF a mis cette ligne directrice en application plus tôt cette année. Elle comporte deux volets principaux. Le premier volet exige que les conseils d'administration traitent les risques climatiques exactement au même titre que les autres risques financiers — risques de crédit, risques de marché et cyberrisques. Pour ce faire, il faut un cadre de gouvernance et d'évaluation et un cadre structurel.

Le second volet porte sur les attentes du BSIF concernant l'évaluation et la divulgation des risques climatiques. Dans les deux à trois prochaines années, les banques vont commencer à suivre ce modèle parce que le BSIF, en tant qu'organisme de réglementation, les y oblige. Les banques s'y conformeront parce que les investisseurs les obligent également à le faire.

En bref, voilà globalement la façon dont nous traitons les risques climatiques.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Pensez-vous toutefois qu'il faudrait aller un peu plus loin pour atténuer le risque — par exemple, en introduisant des exigences de fonds propres ajustés pour le climat, ce qu'on appelle en anglais les *climate-adjusted capital requirements*?

[English]

Mr. Routledge: That's a great question. There are two ways we could investigate climate-adjusted capital requirements. The first one would be to take our capital ratios and say that you need an extra buffer of capital for climate risk.

The second way is to say that you have all these loans, securities and assets on your balance sheet. How is climate risk going to change the value of those assets over time? And how should we change what we oblige you to hold in terms of capital against those risks? That is a very technical, asset-by-asset analytical process that, in our judgment, is the better and more effective way to go. To be straight and honest, it takes longer to do.

Credit risk and market risk are based on historic data. We ask institutions to look at that historic data and assign capital on the basis of what they know from that historic data.

Climate risk by definition is forward-looking. We haven't had climate change. Over the next few years, we have to work with our institutions to incorporate the forward look into current credit risk ratings or capital requirements.

Senator Miville-Dechêne: Thank you. But climate change has started. You said we haven't had climate change.

Mr. Routledge: We haven't been able to measure it in the assets and liabilities of the institutions we regulate discretely. We're not accepting that. We are saying we need to be creative analytically to begin to do that, forecast what will happen and bring that forecast into how you set capital against those assets.

Senator C. Deacon: It is wonderful to see you again, superintendent. We are glad to have you appear at our committee again.

The Auditor General released a report a couple of weeks ago that said 38% of the federal government's IT systems are in good health. The other organizations in this country that tend to rely on tech stacks that are built on COBOL software programming language are financial institutions. They have been known to have a technology deficit that is quite substantial.

Many have suggested that part of the problem in the development of Canada's real-time rail, which would have a major positive impact on our economy, has been in the fact that the tech stacks are so old and initial efforts were hindered;

[Traduction]

M. Routledge : C'est une excellente question. Il y a deux façons d'enquêter sur les exigences de fonds propres ajustées en fonction du climat. La première consisterait à prendre les ratios de fonds propres et à dire qu'il faut une réserve en capital supplémentaire pour les risques climatiques.

La seconde consisterait à dire que divers prêts, titres et actifs figurent sur le bilan. Comment les risques climatiques vont-ils modifier la valeur de ces actifs à long terme? Et comment devrions-nous changer la réserve de capital que nous obligeons les banques à avoir à cause de ces risques? Il s'agit d'un processus technique axé sur une analyse par actif qui, selon nous, est la meilleure façon d'aborder la question. En toute honnêteté, je dois néanmoins dire que c'est un processus plus long.

Le risque de crédit et le risque de marché sont fondés sur des données historiques. Nous demandons aux institutions d'examiner les données historiques et d'allouer un montant à la lumière de ce qui ressort de leur analyse.

Par définition, les risques climatiques concernent l'avenir. Le changement climatique ne s'est pas encore concrétisé. Au cours des prochaines années, nous devons collaborer avec les institutions que nous réglementons pour intégrer une approche à long terme en ce qui concerne l'évaluation du risque de crédit ou les exigences de fonds propres.

La sénatrice Miville-Dechêne : Merci. Le changement climatique se manifeste déjà, mais vous avez dit qu'il ne s'était pas encore concrétisé.

M. Routledge : En fait, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer les effets sur l'actif et le passif des institutions que nous réglementons directement. Nous n'acceptons pas cette situation. Nous affirmons qu'il faut faire preuve de créativité en matière d'analyse pour évaluer les répercussions, prévoir ce qui arrivera et prendre en compte les prévisions afin de réserver des capitaux pour les actifs visés.

Le sénateur C. Deacon : Je suis ravi de vous revoir parmi nous, Monsieur le surintendant. Nous nous réjouissons que vous témoigniez de nouveau devant notre comité.

Dans un rapport publié il y a quelques semaines, la vérificatrice générale affirme que 38 % des systèmes de TI du gouvernement fédéral se portent bien. Les institutions financières sont les autres organisations au Canada qui se fient sur des infrastructures technologiques axées sur le langage de programmation logicielle COBOL. Or, elles ont la réputation d'accuser un déficit technologique assez substantiel.

De nombreuses personnes ont suggéré qu'une partie du problème en ce qui concerne le développement d'un système de paiements en temps réel au Canada, qui aurait une incidence positive considérable sur l'économie, tient au fait que les

progress was hindered because of that. Could you speak to that and how you're viewing that risk, the cybersecurity risks associated with it, the investments needed to make sure that our banks are leading the world in this regard?

Mr. Routledge: Senators, we have a 156-year-old confederation. Many of our largest banks, and even smaller banks, are older than that. That's a blessing in one sense; it tells us that our banking system is fairly stable. The cost — the downside to that — is they have been around for a long time and they have legacy systems.

Depending on the institution, some institutions invest more and are shifting off to new technologies and other institutions spend less. Regardless, there is always that tension between day-to-day operations in a system that works and taking the risks to leap into a new system. We would be open to suggestions from industry as to how our rules could be adjusted — not in a grand way, but in intelligent ways — to make it easier for them to invest and bring their systems up to par with the risks and the environment.

My general assessment is that because the Canadian banking system is stable and profitable, if you look at us across other banking systems, we're certainly better than the median. We can probably do more. It would not disappoint me if our institutions found ways to invest in their technology platforms, particularly in light of all the risks around cyber.

Senator C. Deacon: One of the numbers I've been told is that, of the technology investments that the banks make in general broad strokes, about 80% to 90% of that money is maintaining legacy systems and adjusting to changes they need to put into their systems based on market or regulatory issues, and such a small amount is going into building the future. Is that a fair assessment as far as you know it?

Mr. Routledge: I'm not sure about the 80% to 90%. I haven't seen studies on that. I'm not saying it's wrong. I can tell you that's probably an average and you have a fairly wide variance around that. The institutions that are investing for the future are probably going to be winners down the line.

The way to get at it is not to have the regulators say do this or do that. The way to get at that is ask the institutions how we might adjust the rules that they operate under in a manner that makes the returns from those investments better.

infrastructures technologiques sont tellement vieilles qu'elles ont nuï aux efforts en ce sens dès le départ. Bref, c'est ce qui aurait nuï au progrès dans ce secteur. Pouvez-vous nous parler de la situation et dire comment vous considérez ce risque, notamment les risques de cybersécurité qui y sont associés? Selon vous, quels investissements sont nécessaires pour que nos banques fassent figure de chefs de file à cet égard?

M. Routledge : Sénateurs, nous vivons dans une Confédération qui a 156 ans. Bon nombre de nos grandes banques, et même certaines plus petites, ont été fondées avant la Confédération. Dans une certaine mesure, c'est bon signe puisque cela indique que notre système bancaire est plutôt stable. Le désavantage, ou l'inconvénient, c'est que comme elles existent depuis longtemps, les banques reposent sur d'anciens systèmes.

Certaines institutions investissent davantage que d'autres et adoptent de nouvelles technologies. Quoi qu'il en soit, il y a toujours un dilemme entre la capacité d'assurer la bonne marche des activités quotidiennes avec un système et le risque que présente le passage à un nouveau système. Le BSIF est disposé à accueillir les suggestions de l'industrie quant à la façon d'ajuster les règles — non de façon imposante, mais plutôt de façon judicieuse — pour faciliter les investissements dans la mise à niveau des systèmes compte tenu des risques et de la conjoncture.

Globalement, j'estime que le système bancaire canadien est stable et rentable en comparaison avec les systèmes étrangers et que, partant, nous faisons certainement meilleure figure que la moyenne. Néanmoins, nous pouvons certainement faire davantage. Je verrais d'un bon œil que nos institutions trouvent le moyen d'investir dans leurs plateformes technologiques, particulièrement compte tenu des risques liés à la cybersécurité.

Le sénateur C. Deacon : D'après les chiffres que j'ai obtenus, les banques consacrent de 80 % à 90 % de leurs investissements technologiques à l'entretien d'anciens systèmes et à des changements qui doivent nécessairement y être apportés à cause des exigences du marché ou de la réglementation. Bref, une infime portion des investissements est consacrée à bâtir l'avenir. À votre connaissance, est-ce une évaluation réaliste de la situation?

M. Routledge : Je ne suis pas sûr de ces chiffres. Je n'ai pas vu d'études à ce sujet. Je ne dis pas que c'est faux, mais je peux vous dire qu'il s'agit probablement d'une moyenne et que les écarts sont assez importants. Les institutions qui investissent pour l'avenir seront probablement gagnantes au bout du compte.

Pour y arriver, il ne faut pas demander aux organismes de réglementation de dire aux institutions de faire ceci ou cela. Il faut plutôt demander aux institutions comment on peut ajuster les règles qui les régissent de manière à améliorer le rendement de ces investissements.

If, indeed, a particular bank is spending only 10% to 20% of its technology budget on new technology development, perhaps there are some things we can do to shift that weight a bit. That also comes down to the risk appetite of the institution. If you want to replace a legacy system with something brand new, there is huge operational risk associated with that. Some institutions have more boldness on that than others.

Senator C. Deacon: It could be seen as a systemic risk if investments are not made.

Mr. Routledge: Yes. Again, a tool we use principally on that is our cyber risk tool, because the threat from cyber risk is the biggest in terms of technology.

We do other things like third-party risk management, which has a technology component, but it is cyber risk that causing us the most.

Senator C. Deacon: Thank you, superintendent.

The Chair: Let's go there, as you have raised it twice; the clear and present danger in this system is AI, cyber risk. The hacks are already there.

AI poses a huge and immediate threat to transactions. Where are you on that? How are you grappling with that, because that's now, not even tomorrow?

Mr. Routledge: We are at, in all candour, the development stages of how we might regulate artificial intelligence usage at financial institutions.

We completed a paper earlier this spring, I believe; we wrote it in conjunction with the Toronto-based Global Risk Institute. In that, we laid out the building blocks for a potential regulatory framework. Out of that work, you could see an artificial intelligence guideline emerge. Now, so that our regulated constituents don't get carried away by that remark, before we embark on that, we'll talk to them about the regulatory burden. We have a lot going on.

That work we published earlier this spring was foundational to setting up a regulatory framework for AI.

The Chair: To me, that doesn't sound like you're ready.

Mr. Routledge: We don't have a timeline on the shelf. We have to develop it.

The Chair: You are getting ready.

En effet, si une banque ne consacre que 10 à 20 % de son budget pour les technologies au développement de nouvelles technologies, nous pouvons faire quelque chose pour changer un peu cette proportion. Cela dépend également de l'appétit pour le risque de l'institution. On s'expose à un énorme risque opérationnel si l'on veut remplacer un ancien système par quelque chose de tout nouveau. Certaines institutions sont plus audacieuses que d'autres à ce chapitre.

Le sénateur C. Deacon : Si l'on n'investit pas, cela pourrait être considéré comme un risque systémique.

M. Routledge : Oui. Encore une fois, ce que nous utilisons principalement dans pareil cas est notre outil d'évaluation des cyberrisques, étant donné que ces derniers représentent la plus importante menace qui plane sur la technologie.

Nous faisons d'autres choses, comme la gestion des risques des tiers, qui a une composante technologique, mais ce sont les cyberrisques qui nous causent le plus de soucis.

Le sénateur C. Deacon : Merci, monsieur le surintendant.

La présidente : Attaquons-nous à cette question, étant donné que vous l'avez soulevée à deux reprises. Le danger clair et imminent pour ce système, c'est l'intelligence artificielle, soit le cyberrisque. On commet déjà des actes de piratage.

L'intelligence artificielle représente une menace énorme et immédiate pour les transactions. Où en êtes-vous dans ce dossier? Comment vous attaquez-vous à ce problème, étant donné qu'il s'agit d'un problème actuel, et non d'un problème de demain?

M. Routledge : En toute franchise, nous en sommes au stade de développement des moyens de réglementer l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les institutions financières.

Plus tôt ce printemps, je crois, nous avons terminé la rédaction d'un document rédigé en collaboration avec le Global Risk Institute, situé à Toronto. Dans ce document, nous avons défini les éléments constitutifs d'un cadre réglementaire potentiel. Ce travail pourrait déboucher sur des lignes directrices en matière d'intelligence artificielle. Pour que les concitoyens que nous réglementons ne se laissent pas emporter par cette observation, avant de nous engager dans cette voie, nous leur parlerons du fardeau réglementaire. Il se passe beaucoup de choses.

Le document que nous avons publié plus tôt ce printemps a été essentiel à la mise en place d'un cadre réglementaire pour l'intelligence artificielle.

La présidente : J'ai l'impression que vous n'êtes pas prêts.

M. Routledge : Nous n'avons pas fixé d'échéancier. Nous devons le faire.

La présidente : Vous vous préparez.

Senator Marshall: Thank you for being here this morning.

We have had a lot of discussion on the variable-rate mortgages, but I was more interested in the fixed-rate mortgages. Based on the information we have, it seems there is going to be a big wave going through in 2025-26. There would be a couple of options open to homeowners. They could make a big downpayment if the interest rates remain high or they could extend the term of their mortgage.

Have you done any analysis on that? Are you doing any preparatory work? Have you got your hand around the problem that is looming a couple of years down the road? I would be interested in hearing your views on it.

Mr. Routledge: We have done a lot on it. I'll just talk about fixed-rate mortgages. Until recently, most Canadians who chose fixed-rate mortgages chose five-year terms. That means every year, about 20% of mortgages renew.

What has happened this year is the mortgages from 2018 have rolled over and renewed at higher rates. The good news is we haven't seen a great deal of rising delinquencies. It has stressed households. We are seeing it in retail spending and in surveys that a variety of institutions do. Households are feeling the strain, but they are managing.

Every year in perpetuity, about one fifth of all mortgages will renew. You are right. The next two to three years the problem gets more difficult. I'll explain why.

In 2018, before COVID, interest rates were not as high as they are today, but mortgage rates were generally fairly high. The stair step up in rate is manageable and within the mortgage stress test we put in place.

As we go into 2025 and 2026, that step up is more onerous, so we know how big the problem is. For our purposes, our stress testing indicates that the large banks, in particular, will manage their way through higher incidence of default. That doesn't mean it's a good thing that there will be more defaults. It is a good thing, however, that our system can handle it. We don't see any cause to think that our capital cushions and our earnings cushions aren't adequate to that potential rising cost.

Senator Marshall: When you say the banks will manage it, that means on an individual basis. Is that what you mean by that?

La sénatrice Marshall : Merci d'être ici ce matin.

Nous avons beaucoup discuté des prêts hypothécaires à taux variable, mais je suis plus intéressée par les prêts hypothécaires à taux fixe. D'après les informations dont nous disposons, il semble qu'une grande vague arrivera en 2025-2026. Deux options s'offriront alors aux propriétaires. Ils pourront verser une mise de fonds importante si les taux d'intérêt demeurent élevés ou prolonger la durée de leur prêt hypothécaire.

Avez-vous effectué une analyse à ce sujet? Faites-vous un travail préparatoire? Avez-vous bien compris le problème qui se posera dans quelques années? J'aimerais connaître votre point de vue à ce sujet.

M. Routledge : Nous en avons fait beaucoup dans ce dossier. Je me contenterai de parler des prêts hypothécaires à taux fixe. Jusqu'à récemment, la plupart des Canadiens qui choisissaient des prêts hypothécaires à taux fixe optaient pour une durée de cinq ans. Cela signifie que, chaque année, environ 20 % des prêts hypothécaires sont renouvelés.

Ce qui s'est passé cette année, c'est que les prêts hypothécaires de 2018 ont été renouvelés à des taux plus élevés. La bonne nouvelle, c'est que le nombre de défaillances n'a pas beaucoup augmenté. Les ménages ont été mis à rude épreuve. C'est ce que nous constatons dans les ventes au détail et les enquêtes menées par diverses institutions. Les ménages ressentent la pression, mais ils s'en sortent.

Chaque année, à perpétuité, environ un cinquième de tous les prêts hypothécaires seront renouvelés. Vous avez raison. Le problème se compliquera au cours des deux ou trois prochaines années, et je vais vous expliquer pourquoi.

En 2018, avant la pandémie de COVID-19, les taux d'intérêt n'étaient pas aussi élevés qu'aujourd'hui, mais les taux hypothécaires, eux, étaient en général assez élevés. La montée en escalier des taux est gérable et s'inscrit dans le cadre du test de résistance hypothécaire que nous avons mis en place.

À mesure que nous approchons des années 2025 et 2026, plus l'augmentation est coûteuse, alors nous connaissons l'ampleur du problème. En ce qui nous concerne, notre test de résistance indique que les grandes banques, en particulier, arriveront à gérer un plus grand nombre de défauts de paiement. Cela ne signifie pas que c'est une bonne chose qu'il y ait davantage de défauts de paiement. Toutefois, c'est une bonne chose que notre système puisse les gérer. Nous ne voyons aucune raison de penser que nos réserves de capitaux et de revenus ne sont pas adaptées à l'augmentation potentielle des coûts.

La sénatrice Marshall : Quand vous dites que les banques vont gérer les défauts de paiement, cela signifie sur une base individuelle. Est-ce bien ce que vous entendez par là?

Mr. Routledge: Yes; the largest six banks, in particular. Even if we go below that, smaller and medium-sized banks look to be quite sound on capital too. Just as we have done in a more public way with systemically important banks, we have raised capital. We have done that less visibly with the small- and medium-sized banks.

We also know and have identified the institutions that have perhaps enhanced risks. As you might imagine, they are spending more time with their lead supervisors.

Senator Marshall: Okay. Thank you.

[*Translation*]

Senator Gignac: Welcome to the witness.

I'd like to follow up on certain practices of financial institutions in the mortgage lending industry. Negatively amortizing mortgages represent 20% of the lending portfolios of three major Canadian banks.

On October 20, the Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI, released new guidelines requiring that institutions hold more capital. I'd like you to tell us about that.

The second part of my question relates to a concern I have: young couples or families with variable-rate fixed-payment mortgages who do not have enough capital to cover higher payments. Is that a situation you're comfortable with?

Is it necessary to step in and prohibit lenders from giving first-time home buyers these kinds of loans, since they don't have enough capital and could end up having to give back their keys if the banks or their parents don't help them out?

[*English*]

Mr. Routledge: We are sort of in an interesting position with respect to variable rate mortgages with fixed payments. We're meant to ensure that lenders or banks know what the risks are that they take in mortgage lending and that they are managing them. We do not interpose our judgment on product design. It's not in our mandate. That's not what Parliament has asked us to do.

Our view is that if you design a product that your customers buy, provided you're managing to the risks, your product design and product purchases are between lender and borrower.

However, a variable rate product with fixed payments is a dangerous product, in our view, because it can put the homeowner, in the position of an extended period — not always

M. Routledge : Oui, surtout les six plus grandes banques. Même les petites et moyennes banques semblent également disposer d'un capital suffisant. Comme nous l'avons fait de manière plus publique avec les banques d'importance systémique, nous avons augmenté leur capital. Nous l'avons fait de manière moins visible pour les petites et moyennes banques.

De plus, nous connaissons et avons cerné les institutions qui présentent des risques accrus. Comme vous pouvez l'imaginer, elles passent davantage de temps avec leurs chargés de surveillance.

La sénatrice Marshall : D'accord. Merci.

[*Français*]

Le sénateur Gignac : Bienvenue à notre témoin.

J'aimerais revenir sur certaines pratiques des institutions financières dans le secteur des prêts hypothécaires. Il y a trois grandes banques canadiennes dont le portefeuille d'hypothèques contient 20 % d'hypothèques à amortissement négatif.

Par ailleurs, le 20 octobre dernier, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a établi de nouvelles lignes directrices et a exigé plus de capital. J'aimerais que vous nous en parliez un peu.

Quant au deuxième volet de ma question, j'ai une inquiétude au sujet des jeunes ménages qui ont contracté une hypothèque à paiement fixe et à taux variable et qui ne disposent pas de suffisamment de capital pour absorber la hausse de leurs paiements. Êtes-vous à l'aise avec cette situation?

Est-ce qu'il faudrait intervenir et interdire que ce type de prêt soit offert aux premiers acheteurs de maison, étant donné qu'ils n'ont pas suffisamment de capital et que certains devront remettre les clés si les banques ou les parents ne leur viennent pas en aide?

[*Traduction*]

M. Routledge : Nous sommes en quelque sorte dans une position intéressante en ce qui concerne les prêts hypothécaires à taux variable et à versements fixes. Nous sommes censés nous assurer que les prêteurs ou les banques connaissent les risques qu'ils prennent en matière de prêts hypothécaires et qu'ils les gèrent. Nous ne donnons pas notre avis sur la conception des produits. Cela ne relève pas de notre mandat. Ce n'est pas ce que le Parlement nous a demandé de faire.

Nous pensons que, si on conçoit un produit que les clients achètent, à condition que l'on gère les risques, la conception et l'achat du produit concernent le prêteur et l'emprunteur.

Toutefois, un produit à taux variable et à versements fixes est dangereux, à notre avis, parce qu'il peut mettre les propriétaires dans la position suivante : pendant une longue période — pas

but in this environment certainly — of paying a flat rate of, say, \$2,000 a month and the interest on their mortgage is \$3,000 a month. That means their mortgage balance is growing. That increases their vulnerability and the risk of default.

All else equal, while not wanting to impose a judgment on product design, we would like less to have that product. We think the system would be healthier with less of that product. We immediately addressed it by changing our capital requirements for negatively amortizing mortgages. That may make the product less attractive to the borrowers.

Senator Gignac: It's a consumer protection issue. I understand it's not your mandate. Maybe your colleagues in the other departments —

Mr. Routledge: We are not uninterested in consumer protection, just to be clear.

Senator Gignac: But if I read between the lines, in plain English, you will support strengthening consumer protection because people have no clue what could happen if the interest rate increases much more than they thought.

Mr. Routledge: Yes. We have done that. I'll give you an example. My team and I have worked closely with the Financial Consumer Agency of Canada on their guideline for mortgage underwriting. While we were bringing up capital for the product, we were working with the FCAC on their guideline that ensures customers who are dealing with that problem in the near term receive fair, temporary fixes to their solutions, for example, an ability to do a large pay-down on a balance without incurring an unreasonable fee. There is a variety of measures in the FCAC guideline. We worked hand in hand with the FCAC to do that. We thought of it as a joint effort of OSFI doing its prudential job and the FCAC doing its consumer protection job. We thought both those mandates supported one another.

Senator Massicotte: Thank you for being with us again. It is much appreciated.

Last time you were here with us, we were talking about risk and surprise risk. One of the discussions we had is about the environment whereby you can't predict some of the risks. It could be dramatic to the cost. Your answer was such that, while

toujours, mais, dans le contexte actuel, assurément —, ils paieront un montant fixe de, disons, 2 000 \$ par mois, alors que les intérêts sur leur hypothèque sont de 3 000 \$ par mois. Ainsi, le solde de leur hypothèque augmentera, ce qui accroît leur vulnérabilité et le risque de défaut de paiement.

Toutes choses égales par ailleurs, nous ne voulons pas imposer un jugement sur la conception d'un produit, mais nous aimerions que ce produit en particulier soit moins présent sur le marché. Selon nous, le système serait plus sain si ce produit était moins présent. Nous avons immédiatement réagi à ce produit en modifiant nos exigences en matière de capital pour les prêts hypothécaires à amortissement négatif, ce qui peut rendre le produit moins attrayant pour les emprunteurs.

Le sénateur Gignac : C'est une question de protection des consommateurs. Je comprends que cela ne relève pas de votre mandat. Peut-être que vos collègues d'autres ministères...

M. Routledge : Je tiens à préciser que nous ne sommes pas indifférents à la protection des consommateurs.

Le sénateur Gignac : Toutefois, si je lis entre les lignes, vous dites, en termes simples, que vous soutiendrez le renforcement de la protection des consommateurs parce que les gens n'ont aucune idée de ce qui pourrait arriver si les taux d'intérêt augmentaient beaucoup plus qu'ils ne le pensaient.

M. Routledge : Oui. C'est ce que nous avons fait. Je vais vous donner un exemple. Mon équipe et moi avons collaboré étroitement avec l'Agence de la consommation en matière financière du Canada sur ses lignes directrices en matière de souscription de prêts hypothécaires. Alors que nous mobilisions des capitaux pour le produit, nous collaborions avec l'Agence de la consommation en matière financière du Canada sur ses lignes directrices, qui garantissent que les consommateurs qui sont confrontés à ce problème à court terme disposent de solutions justes et temporaires, par exemple, la possibilité de rembourser une partie importante d'un solde sans encourir de frais déraisonnables. Les lignes directrices de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada prévoient toute une série de mesures. Nous avons travaillé main dans la main avec l'Agence de la consommation en matière financière du Canada à cette fin. Nous avons considéré qu'il s'agissait d'un effort conjoint du Bureau du surintendant des institutions financières, dont le travail était de faire preuve de prudence, et de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, dont le travail était de protéger les consommateurs. À notre avis, ces deux mandats se soutenaient mutuellement.

Le sénateur Massicotte : Merci d'être à nouveau parmi nous. Nous vous en sommes très reconnaissants.

La dernière fois que vous étiez parmi nous, nous avons parlé des risques et des risques surprises. L'une des discussions que nous avons eues portait sur l'environnement dans lequel il est impossible de prévoir certains risques, ce qui pourrait avoir des

we are not experts in every field of insurance, the insurance companies have immense experience. They know how to price it, and they can better predict or lay over the financial cost.

I presume the answer would be the same, but is that adequate? Is that system, which is kind of informal, where you rely on the insurance companies to help you, adequate? Have you made any progress to allow you and your institution to individually figure out that risk and predict it more than waiting for somebody else to give you advice?

Mr. Routledge: Financial risk and climate risk, yes. We have what we are calling a standardized climate scenario exercise under way. Let me explain what that is and what we may learn from the industry by virtue of that exercise.

We have now gone out to the industry and said that for 2024, we are going to ask all the institutions we regulate, including insurers, to run this climate scenario in their stress testing models and tell us what the impacts are. Through that, we're hoping to obtain from the industry a much more granular view on how climate impacts — whether it's transition or physical risk — and how they are seeing the price of their assets. From that, perhaps we can draw broader conclusions about overall systemic risk. On the basis of those learnings, we can go from there.

The broader point is, to truly get the institutions in our system to manage climate risk more effectively, we need to have exercises where we're prodding them to do some work. Then they are coming back to us and telling us what they found, and then we are adapting how we regulate. It's going to take time to do that, but it's the most effective way of bringing more clarity to an uncertain future.

Senator Massicotte: Some people will argue that there is a risk of alignment whereby perhaps some of the financial institutions all related to government are not on side to sharing information or managing the risk. Therefore, some are proposing legislation to create a new entity whereby it would be a board, and the board would ensure that all the members that have a group align themselves to the interest.

Do you feel a sense of necessity relative to the creation of that new organization, or is there any other way to get that information across to the other members in a more informal and productive manner than setting up a formal legal organization per se?

conséquences dramatiques sur les coûts. Vous avez répondu que, même si nous ne sommes pas des experts dans tous les domaines de l'assurance, les compagnies d'assurance, elles, possèdent une immense expérience. Elles savent comment évaluer le coût lié aux risques et peuvent mieux prévoir les coûts financiers.

Je suppose que la réponse serait la même, mais est-ce adéquat? Ce système, qui est en quelque sorte informel et qui dépend de l'aide des compagnies d'assurance, est-il adéquat? Avez-vous fait des progrès pour vous permettre, à vous et à votre institution, à titre individuel, de cerner et de prévoir les risques plutôt que d'attendre que quelqu'un d'autre vous donne des conseils?

M. Routledge : Oui, en ce qui concerne les risques financiers et climatiques. Nous avons mis en place ce que nous appelons un exercice normalisé d'analyse de scénarios climatiques. Permettez-moi de vous expliquer de quoi il s'agit et ce que nous pouvons apprendre de l'industrie grâce à cet exercice.

Nous avons communiqué avec l'industrie pour lui indiquer que, pour 2024, nous demanderons à toutes les institutions que nous réglementons, y compris les assureurs, d'inclure ces scénarios climatiques dans leurs modèles de simulation de crise, puis de nous dire quelles en sont les conséquences. Nous espérons ainsi obtenir de l'industrie une vue beaucoup plus granulaire des répercussions des changements climatiques, qu'il s'agisse de la transition ou des risques physiques, et de la manière dont elle perçoit la valeur de ses actifs. À partir de là, nous pourrions tirer des conclusions générales sur le risque systémique global. En fonction de ces informations, nous pourrions aller de l'avant.

Le point le plus important est que, pour vraiment amener les institutions de notre système à gérer les risques climatiques plus efficacement, nous devons recourir à des exercices qui les poussent à travailler un peu. Ensuite, elles nous font part de leurs conclusions, puis nous adaptons notre réglementation. Cela prendra du temps, mais c'est le moyen le plus efficace d'apporter plus de clarté à un avenir incertain.

Le sénateur Massicotte : D'aucuns soutiendront qu'il existe un risque d'alignement, dans la mesure où certaines des institutions financières liées au gouvernement pourraient ne pas accepter de partager l'information ou de gérer le risque. Par conséquent, certains proposent l'adoption de mesures législatives visant à créer une nouvelle entité, un conseil, qui veillerait à ce que tous les membres d'un groupe s'alignent sur les intérêts en jeu.

Croyez-vous qu'il soit nécessaire de créer cette nouvelle entité, ou y aurait-il un autre moyen de transmettre l'information aux autres membres d'une manière plus informelle et plus productive qu'en mettant sur pied une organisation juridique officielle?

Mr. Routledge: There is a two-part answer to that. The first part is if Parliament decides to create a board where we faithfully execute the instructions from our boss, Parliament, we'll work with it.

We're working as if there wouldn't be that kind of body. We're working on our own devices to price climate risk as effectively as we can, knowing that it is a forward-looking exercise with a lot of uncertainty. We think our approach — certainly as we have outlined in our climate guideline, our climate risk work — is adequate to that task.

To give you an example of the good news we've had on climate, to facilitate this work, we've put together a voluntary, climate-risk forum and said to our industry constituents, "Come one, come all. Work with us on this. We'll meet every couple of months. We'll talk about climate risk scenario analysis and talk about B-15, disclosure and all of that." We had 780 volunteers show up to these meetings. We are going to have to change and upgrade some of our technology to make sure that we can handle the video and data requirements of a 780-person forum.

The willingness of the industry to get at this is very high, not just because we're putting an emphasis on it, but because their investors — the institutions that buy their bonds and equities — are demanding that work. We feel that we have a lot of momentum on that.

Senator Massicotte: Briefly, to be sure that we all understand one another, you are the key individual regarding that system. I know there is an organization in place already where the Bank of Canada and those on the government side meet together.

In light of the fact that all of this weight is upon you, you are saying that you think you are okay; you can manage it, and in a worst-case scenario, we'll create the institution in an informal manner.

Mr. Routledge: Whatever Parliament decides to do, we will work with that.

Senator Massicotte: I appreciate that.

Mr. Routledge: Am I restricted in terms of the current setup and getting after this risk at a pace and a rate that I want to? No, I am not. No, we are not.

The underlying driver of that is that the institutions that we regulate, because they are listening to their investors, know that

M. Routledge : La réponse à cette question comporte deux volets. Premièrement, si le Parlement décide de créer un conseil où nous exécutons fidèlement les instructions de notre patron, le Parlement, nous travaillerons avec lui.

Nous ne travaillons pas en fonction de l'existence éventuelle d'une telle entité. Nous travaillons sur nos propres outils pour évaluer le coût des risques climatiques aussi efficacement que possible, tout en gardant à l'esprit qu'il s'agit d'un exercice prospectif comportant beaucoup d'incertitudes. Nous pensons que notre approche — du moins telle que nous l'avons décrite dans notre ligne directrice sur le climat, en lien avec notre travail sur les risques climatiques — est adéquate pour mener à bien cette tâche.

Pour vous donner un exemple de bonne nouvelle sur le thème du climat, pour faciliter ce travail, nous avons organisé un forum à participation volontaire sur les risques climatiques et nous avons dit à nos partenaires de l'industrie : « Venez tous travailler avec nous sur ce sujet. Nous nous réunirons tous les deux mois. Nous parlerons de l'analyse des scénarios de risques climatiques, de la ligne directrice B-15, de divulgation, etc. » Quelque 780 personnes se sont présentées volontairement à ces réunions. Nous allons devoir mettre à niveau certains de nos outils technologiques pour avoir les capacités nécessaires en matière de vidéo et de données pour tenir un forum de 780 personnes.

La volonté du secteur de s'atteler à cette tâche est très forte, non seulement parce que nous mettons l'accent là-dessus, mais aussi parce que leurs investisseurs — les institutions qui achètent leurs obligations et leurs actions — demandent que ce travail soit fait. Il semble y avoir actuellement un important mouvement en ce sens.

Le sénateur Massicotte : Brièvement, pour être sûr que nous nous comprenons tous, vous êtes la personne clé en ce qui concerne ce système. Je sais qu'il existe déjà une organisation où se réunissent la Banque du Canada et les responsables gouvernementaux.

À la lumière du fait que tout ce poids repose sur vos épaules, vous pensez être en mesure de gérer la situation et, dans le pire des cas, nous créerons l'institution de manière informelle.

M. Routledge : Quelle que soit la décision du Parlement, nous travaillerons avec lui.

Le sénateur Massicotte : Je vous en remercie.

M. Routledge : Est-ce que l'état actuel des choses limite la vitesse à laquelle je peux travailler sur ce risque? Non, je ne suis pas limité. Nous ne sommes pas limités.

Le facteur sous-jacent qui nous aide en ce sens est que les institutions que nous réglementons, parce qu'elles sont à l'écoute

inaction is not an option. What we're doing is creating, at least in our industry, a forum for individuals to act in concert against these risks.

Senator Massicotte: Thank you.

The Chair: To come back to the same question I raised earlier, and the process that you have under way of being forward-looking on the climate issues, am I hearing that on the AI side and with the tech issues, right now you are not at a stage to be able to do that?

Mr. Routledge: AI is a new risk emerging, and we're not as mature on climate, to be straight up.

There are more industry forums on cyber risks. We participate in some. Some are with other government agencies, and we're more advanced on that.

The Chair: But including the tabletop exercises, the kinds of things that you have been talking about, are you engaged in that?

Mr. Routledge: We are still developing our regulatory approach to AI and so we have not gotten to that stage with it yet.

Senator Galvez: Thank you, superintendent. Thank you for recognizing that climate change is one of four key worries. You stated that in the annual Scotiabank financials.

Thank you also for recognizing the uncertainty of the climate risk, and looking forward it is difficult to calculate. You also mentioned that this impacts, as my colleague said, on the insurance rate and the ability of Canadians to get the insurance that they need in risk areas.

You mentioned Lytton, B.C. as being an example. What will happen if this happened to a bigger city? Actually, it happened this year in Lahaina, Hawaii.

I heard you say that you have B-15 and have convened, but you are not as mature in your thinking, reflection and progress. Can you please tell us what is the impact specifically to the banks and to insurance? With respect to other jurisdictions such as the U.S. and Europe, how are we moving? Are we at a snail's pace? Are we catching up?

Mr. Routledge: Thank you for that question.

de leurs investisseurs, savent qu'elles doivent agir. Nous mettons donc sur pied, du moins dans notre secteur, un forum où tous peuvent travailler ensemble pour atténuer ces risques.

Le sénateur Massicotte : Merci.

La présidente : Pour revenir à la question que j'ai soulevée plus tôt et au processus que vous êtes en train de mettre en place pour analyser les perspectives futures des enjeux climatiques, si je comprends bien, du côté des enjeux liés à l'intelligence artificielle et aux technologies, vous n'êtes pas encore au stade de pouvoir vous y attaquer?

M. Routledge : L'intelligence artificielle est un nouveau risque émergent, et pour être clair, nous ne sommes pas aussi avancés en ce qui concerne le climat.

Il y a plus de forums sectoriels sur les cyberrisques, et nous participons à certains d'entre eux. Il y en a qui sont organisés avec d'autres agences gouvernementales, et nous sommes plus avancés dans ce domaine.

La présidente : Mais en ce qui concerne les exercices de simulation, le genre de choses dont vous avez parlé, y participez-vous?

M. Routledge : Concernant l'intelligence artificielle, nous sommes encore en train de développer notre approche réglementaire, alors nous n'en sommes pas encore à ce stade.

La sénatrice Galvez : Merci, monsieur le surintendant. Je vous remercie de reconnaître que les changements climatiques sont l'une des quatre grandes préoccupations. C'est ce que vous avez déclaré dans les rapports financiers annuels de la Banque Scotia.

Je vous remercie également de reconnaître le caractère incertain des risques climatiques, qui sont difficiles à prédire. Vous avez également mentionné que cela a un impact, comme l'a dit mon collègue, sur les primes d'assurance et sur la capacité des Canadiens à obtenir les assurances dont ils ont besoin dans les régions à risque.

Vous avez donné l'exemple de Lytton, en Colombie-Britannique. Que se passerait-il si cela se produisait dans une ville plus grande? En fait, cela s'est produit cette année à Lahaina, à Hawaï.

Je vous ai entendu dire que vous avez la ligne directrice B-15 et que vous avez tenu des réunions, mais que vous n'êtes pas aussi avancés dans vos réflexions et vos progrès. Pouvez-vous nous parler de l'impact que cela a sur les banques et les compagnies d'assurances en particulier? Comment notre état d'avancement se compare-t-il à celui d'autres administrations, comme les États-Unis et l'Europe? Avançons-nous à pas de tortue? Sommes-nous en train de rattraper notre retard?

M. Routledge : Merci pour cette question.

Senators, I would like to touch on Lahaina and the electricity provider there. It is called Hawaiian Electric who ran the wires severed by the hurricane, and then they landed on dry grass and that caused the fire.

If you want to know whether climate risk is a financial risk, or if you need proof of it, look at the stock price chart of Hawaiian Electric. It went down 80% that week. It was a similar story for Pacific Gas & Electric several years ago in California. That underlines to me that climate risk is fundamentally a financial risk.

How are we stacking up? Candidly, two years ago, we had a person and a half on the climate initiative, and we were a little behind. I would like to think we've got up to about the median, in terms of how we compare to international peers. We're behind some, ahead of others. I would like to, over the next couple of years, go beyond the median and get into the upper quartile. The work we are doing on climate is going to happen.

I have broader concerns about a fraying and heterogeneity in terms of climate risk management at national levels. Some regions are slowing down and others are speeding up. I worry that in a few years, we will not know which nation we want to follow, or that the distance between the most advanced and least advanced will be much wider.

I worry about and will take affirmative action to prevent a situation where we're slowed down by reference to what other countries are doing or unduly sped up by reference to what other countries are doing. We are going to follow our analytical ground-up work on climate risk and make the progress that is befitting to the risk that Canada faces from climate change.

Senator Galvez: The National Bureau of Economic Research places Canada as one of the first economies to be heavily impacted by climate change. Do you agree with that?

Mr. Routledge: We had similar findings in our study with the Bank of Canada a couple of years ago.

Senator Galvez: Thank you.

Mr. Routledge: That motivated our acceleration on our work in climate two years ago.

Senator Petten: I have a simple question for you. What do you suggest that your sector could do to assist with the housing crisis?

J'aimerais parler de Lahaina et de son fournisseur d'électricité, Hawaiian Electric, qui était responsable des fils endommagés par l'ouragan. Ces fils sont tombés dans de l'herbe sèche, ce qui a provoqué l'incendie.

Pour savoir si les risques climatiques entraînent des risques financiers, ou pour en avoir la preuve, regardez l'évolution du prix des actions d'Hawaiian Electric. Elles ont chuté de 80 % cette semaine-là. La même chose s'est produite il y a plusieurs années avec Pacific Gas & Electric, en Californie. Cela montre bien que le risque climatique est, fondamentalement, un risque financier.

Où en sommes-nous par rapport aux autres? Il y a deux ans, nous avions l'équivalent d'une personne et demie qui travaillait sur l'initiative climatique, et pour être franc, nous étions un peu à la traîne. Par rapport à nos homologues à l'étranger, je dirais que nous sommes maintenant dans la médiane. Comparativement à certains pays, nous sommes en retard, mais comparativement à d'autres, nous sommes en avance. J'aimerais que nous dépassions la médiane pour atteindre le quartile supérieur au cours des deux prochaines années. Le travail que nous faisons sur le climat va se concrétiser.

De façon plus générale, je m'inquiète du fait qu'il y a de plus en plus d'écart dans la façon dont les différents pays gèrent les risques climatiques. Certaines régions ralentissent, alors que d'autres accélèrent le pas. Je crains que dans quelques années, nous ne sachions plus quels pays peuvent nous servir de modèles, ou encore que l'écart entre les pays les plus avancés et les pays les moins avancés ait considérablement augmenté.

Je prendrai les mesures qui s'imposent pour éviter de freiner ou d'accélérer excessivement nos efforts parce que nous comparons notre état d'avancement à celui d'autres pays. Nous allons poursuivre notre travail analytique de base sur les risques climatiques et nous avancerons au rythme qui convient le mieux pour le Canada en fonction des risques climatiques auxquels nous sommes confrontés.

La sénatrice Galvez : Selon le National Bureau of Economic Research, le Canada est l'une des premières économies à être fortement touchées par les changements climatiques. Êtes-vous d'accord avec cet énoncé?

M. Routledge : Nous sommes arrivés à des conclusions similaires dans le cadre de l'étude que nous avons menée avec la Banque du Canada il y a quelques années.

La sénatrice Galvez : Merci.

M. Routledge : Cela nous a incités à accélérer nos travaux sur le climat, il y a deux ans.

La sénatrice Petten : J'ai une question simple à vous poser. Selon vous, que pourrait faire votre secteur pour aider à résoudre la crise du logement?

Mr. Routledge: My sector is pretty broad. There is no one thing.

The housing crisis has a lot of contributors to it. The root cause is that Canada is a magnet country. People want to come and build lives here. Our household formation is the highest in the G7 and amongst the highest in the G20. Meanwhile, we're not building enough homes to keep up with that.

In my first couple of months as superintendent, I gave a speech and I said this is what we're really worried about. That imbalance between supply and demand is really what is driving the housing crisis and is a core root cause.

What can we do in our system? Our banks and insurance companies could provide more capital to building more homes. If you had witnesses from that industry, they would tell you that OSFI needs to do more in terms of adjusting its capital rules. We have made a start on it. We are always in tension between wanting to make sure that the system is safe and then wanting to stay out of the way and let investment happen and produce more homes.

We need to do a better job with our regulated constituents in understanding how we can help them make more loans to bring into balance supply and demand for housing.

[Translation]

Senator Bellemare: [Technical difficulties] Like OSFI, the Bank of Canada has a mandate to ensure the stability of the financial system. What is the relationship between the Bank of Canada and your office? Do you provide the bank with research? Are you in frequent contact?

Tell us, if you would, about the interface between your two organizations.

[English]

Mr. Routledge: Our relationship with the Bank of Canada is quite in-depth. It runs at all levels of the organization.

The Governor of the Bank of Canada sits on my primary governance committee, which is called the Financial Institutions Supervisory Committee where my supervisory and regulatory judgments are subject to quarterly scrutiny.

M. Routledge : Mon secteur est assez vaste, alors il n'y a pas qu'une seule piste de solution.

La crise du logement est due à de nombreux facteurs. La cause première est que le Canada est un pays attractif. Les gens veulent immigrer ici pour y bâtir leur vie. Notre taux de formation des ménages est le plus élevé du G7 et l'un des plus élevés du G20. Or, nous ne construisons pas assez de logements pour répondre à cette demande.

Dans les premiers mois de mon mandat, j'ai prononcé un discours où je mentionnais que c'était ce qui nous préoccupait le plus. Ce déséquilibre entre l'offre et la demande est le véritable coupable de la crise du logement; il s'agit de l'une de ses causes fondamentales.

Que pouvons-nous faire dans notre système? Nos banques et nos compagnies d'assurances pourraient fournir plus de capitaux pour construire plus de logements. Si vous invitiez des gens de ce secteur à témoigner, ils vous diraient que le Bureau du surintendant des institutions financières doit être plus proactif pour adapter ses règles en matière de capital. Nous avons commencé à le faire. Nous devons toujours chercher le meilleur équilibre entre notre volonté d'assurer la sécurité du système et celle d'éviter de faire obstacle aux investissements afin de favoriser la construction d'un plus grand nombre de logements.

Nous devons faire un meilleur travail avec ceux que nous réglementons afin de mieux comprendre comment nous pouvons les aider à obtenir plus de prêts en vue d'équilibrer l'offre et la demande dans le secteur de l'habitation.

[Français]

La sénatrice Bellemare : [Difficultés techniques] La Banque du Canada a comme mandat la stabilité financière, tout comme le Bureau du surintendant des institutions financières. Quelle est l'interrelation entre la Banque du Canada et vous? Est-ce que vous fournissez des recherches à la Banque du Canada? Avez-vous des discussions fréquentes?

Parlez-nous un peu de l'interface entre vos deux groupes.

[Traduction]

M. Routledge : Nous entretenons une relation très étroite avec la Banque du Canada, et ce, à tous les niveaux de l'organisation.

Le gouverneur de la Banque du Canada siège au sein de mon principal comité de gouvernance, le Comité de surveillance des institutions financières, où mes jugements en matière de surveillance et de réglementation font l'objet d'un examen trimestriel.

We both sit on the Canada Deposit Insurance Corporation board of directors. I am part of his heads of agency group with the securities regulators. We work together on the Financial Stability Board and the Basel Committee on Banking Supervision. I quite enjoy spending time with him. Even if I didn't, I would still have to see him 12 to 14 times of the year. At the top of the institution, we are constantly talking.

We share data. Our teams and their teams are operating off of the same data sets. When they have gaps in their data, they can come to us and ask us to adjust what we ask from the banks and the insurance companies; that fills in their holes.

One of the advantages we have in terms of housing and mortgage risk is that, because of the work that OSFI and the bank have done, we have better insight into granular risks in the mortgage system. We have it for the benefit of our work. The bank has it for the benefit of its work.

I would call our institutional relationship very in-depth, very strong and constant, as in day-to-day.

Senator Bellemare: You said you have granular information.

[*Translation*]

Do you have an idea of — or information on — the risk variation across Canada's major regions? Do you work with averages? I wouldn't think so, since you have granular data. Can you talk about the risks associated with mortgages Canada-wide, from Eastern Canada to Western Canada?

[*English*]

Mr. Routledge: Yes. Specifically on mortgages, we have enough granular data to understand we have a very significant fragility with respect to variable rate mortgages with fixed products; 10 years ago, we would not have had that.

We can break that data out by province to understand where it is more or less acute. We can do that for fixed rate mortgages as well. I don't think we can do it yet by demographics by age, but we can do it by age of mortgage. That gives us some sense of where the risk is in terms of Canadians in their thirties versus Canadians in their fifties. That is one example.

Nous siégeons tous deux au conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Je fais partie de son Comité des responsables des organismes de réglementation avec les responsables de la réglementation des valeurs mobilières. Nous travaillons ensemble au sein du Conseil de stabilité financière et du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. J'aime beaucoup passer du temps avec lui, mais même si ce n'était pas le cas, je le rencontrerais quand même de 12 à 14 fois par année. Dans les hautes sphères de l'institution, nous sommes constamment en contact.

Nous partageons des données. Nos équipes et les leurs travaillent à partir des mêmes ensembles de données. Lorsqu'ils ont des lacunes dans leurs données, ils peuvent nous demander d'ajuster ce que nous demandons aux banques et aux compagnies d'assurances afin de combler ces lacunes.

L'un des avantages que nous avons en ce qui a trait aux risques en matière de logement et d'hypothèques est que, grâce au travail effectué par le Bureau du surintendant des institutions financières et la Banque du Canada, nous avons une meilleure connaissance des risques granulaires dans le système hypothécaire. Nous nous servons de ces connaissances dans le cadre de notre travail, et la Banque du Canada fait de même de son côté.

Je dirais que nos relations institutionnelles sont très étroites et très solides. Nous échangeons au quotidien.

La sénatrice Bellemare : Vous avez dit que vous disposez d'informations granulaires.

[*Français*]

Avez-vous une idée ou pourriez-vous partager avec nous si vous avez de l'information sur la variation des risques au Canada, dans les grandes régions? Est-ce que vous travaillez avec des moyennes? Je ne pense pas, étant donné que vous avez des informations locales. Pouvez-vous nous parler des risques associés aux prêts hypothécaires sur le plan canadien — d'est en ouest?

[*Traduction*]

M. Routledge : Oui. Dans le cas des prêts hypothécaires, nous avons assez de données détaillées pour savoir que les prêts hypothécaires à taux variable et à versements fixes sont très précaires. Ce n'aurait pas été le cas il y a 10 ans.

Nous pouvons découper ces données en fonction des provinces pour établir où les problèmes sont les plus graves et les moins criants. Nous pouvons également le faire pour les prêts hypothécaires à taux fixe. Je ne crois pas que ce soit encore possible selon l'âge de la population, mais nous pouvons le faire selon la date du prêt, ce qui nous donne une idée de l'ampleur du risque pour les Canadiens dans la trentaine par rapport aux Canadiens dans la cinquantaine. C'est un exemple.

Another example of where we're working to get granular data is we have merged our climate data-gathering with the Bank of Canada.

Working with the Bank of Canada, we're doing studies on where the costs from severe floods might be felt most acutely. Because we can combine their data and modelling with ours, we can narrow down where flood risk is most acute. We have not done it yet, but we will do the same for wildfire risk.

With the analytical relationship where we can merge the Bank of Canada's systemic view with our institution-by-institution view, we have got a lot of analytical returns from that exercise. It is really over the last four or five years been a source of strength for our system.

[Translation]

Senator Bellemare: Are those data publicly available or private?

[English]

Mr. Routledge: In general, the data we presented in our climate study with the Bank of Canada a couple of years ago was public.

Senator Bellemare: Okay.

Mr. Routledge: For an institution that gives us climate information — say, on flood risk — bilaterally, we do keep that private. That is the way we get it. If they trust us to keep it private, they give it to us.

The Chair: Before heading into a brief second round, this committee is focused at the moment on the issue of housing and the affordability crisis that is out there for so many people, regardless of age. Our intent is to provide some advice to government in the pre-budgetary process.

To respond and deal with your regulated sector, the people that you regulate, what would make it easier for you to react and move more quickly to deal with this, how you transmit information to those you regulate? I know you are walking a fine line there. Is there a paper or a bureaucratic holdup somewhere? Can you give us a sense of where we're at on that?

Mr. Routledge: If we heard from parliamentarians here, or from the House of Commons, and if they were to ask us to do certain things, we would pursue it.

Nous avons fusionné nos activités de collecte de données sur les changements climatiques avec celles de la Banque du Canada, ce qui est un autre exemple de nos efforts pour obtenir des données détaillées.

En collaboration avec la Banque du Canada, nous menons des études pour établir où les coûts de graves inondations pourraient se faire le plus sentir. Comme nous pouvons jumeler les données et les modèles de la Banque aux nôtres, nous arrivons à cerner où le risque d'inondation est le plus grand. Nous ne l'avons pas encore fait, mais ce sera le même principe pour le risque des incendies de forêt.

Vu la relation analytique qui nous permet de fusionner la vision générale de la Banque du Canada à la nôtre, qui traite de chaque institution individuellement, nous disposons d'un imposant capital analytique. Ces quatre ou cinq dernières années, cette relation a vraiment renforcé notre système.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Ces données sont-elles privées ou publiques?

[Traduction]

M. Routledge : De manière générale, les données que nous avons fournies dans notre étude sur le climat en collaboration avec la Banque du Canada il y a quelques années étaient publiques.

La sénatrice Bellemare : D'accord.

M. Routledge : Dans le cas d'une institution qui nous fournit de façon bilatérale des renseignements sur le climat — sur les risques d'inondation, par exemple —, rien n'est rendu public. C'est ainsi que nous pouvons les obtenir. Si les institutions savent que nous allons garder leurs données confidentielles, elles nous les fournissent.

La présidente : Nous allons procéder à un bref deuxième tour. Avant, toutefois, sachez que le comité se concentre actuellement sur la crise du logement et de l'abordabilité qui touche tant de gens, peu importe leur âge. Nous souhaitons fournir des conseils au gouvernement dans le cadre du processus prébudgétaire.

Qu'est-ce qui vous aiderait à réagir et à agir plus rapidement, à mieux transmettre de l'information, afin de répondre aux industries réglementées, aux gens que vous réglemmentez, afin de vous en occuper? Je sais que vous devez maintenir le juste équilibre. Y a-t-il des retards administratifs quelque part? Pouvez-vous nous donner une idée de l'état des lieux?

M. Routledge : Si des parlementaires du Sénat ou de la Chambre des communes communiquent avec nous, s'ils nous demandent de faire certaines choses, nous allons y donner suite.

What would be helpful for us to be asked to do? To look at how we can balance supply and demand, balance the supply of housing with the demand of housing.

What could we do in terms of consumer protection to make mortgages fairer for Canadians? By the way, it is not my specific mandate to deal with consumer protection, but mortgages that are fairer for Canadians will default less by definition. That would be an aid.

On climate, for example, or on cyber, express where you think the risks are and what you think the bank regulator or the insurance regulator should do to address those risks. At the end of the day at OSFI, we serve Canadians and we serve Canadians by working for the Parliament, obviously reporting directly to the Minister of Finance. We want and need your direction.

The Chair: It is housing in particular I'm trying to focus on at this moment.

Mr. Routledge: Okay.

The Chair: If you have thoughts on that later, drop us a line while we do that.

Senator Loffreda: Thank you, superintendent, for being here again this morning.

You started your comments this morning with household debt. I would like further comments on your part or take a deeper dive into this.

According to the Canadian Bankers Association, as of August 2023, only 0.15% of mortgages in Canada were in arrears. In the current environment, we're talking about an economic slowdown, higher interest rates and inflation still not where it should be, does it concern you? Do you see more delinquencies increase drastically? Do you foresee that and a possible effect on our economy, housing affordability crisis and consumers? The consumer is the motor of every economy.

Mr. Routledge: Right.

Senator Loffreda: How do you see that impacted? How concerning is that for you? What can government implement or put forward to appease those concerns and risks?

Mr. Routledge: Yes. Your figures are correct. They are the same as ours.

Ce qui pourrait être utile de nous demander serait de trouver une façon d'établir l'équilibre entre l'offre et la demande, entre l'offre de logements et la demande de logements.

Que pourrions-nous faire quant à la protection du consommateur afin de rendre les prêts hypothécaires plus équitables pour les Canadiens? En passant, ce n'est pas explicitement dans mon mandat de gérer la protection du consommateur, mais des prêts hypothécaires plus équitables pour les Canadiens, par définition, entraîneront moins de défauts de paiement. Voilà qui serait utile.

En matière de climat, par exemple, ou de cybersécurité, expliquez où se trouvent selon vous les risques et ce que devrait faire l'organisme de réglementation des banques ou des compagnies d'assurances pour remédier à ces risques. Au bout du compte, le Bureau du surintendant des institutions financières sert les Canadiens et il le fait en travaillant pour le Parlement, puisqu'il relève directement de la ministre des Finances, évidemment. Nous voulons vos directives et en avons besoin.

La présidente : C'est plus particulièrement sur le logement que j'essaie de mettre l'accent en ce moment.

M. Routledge : D'accord.

La présidente : Si vous avez des réflexions là-dessus plus tard, veuillez nous les soumettre par écrit pendant cette étude.

Le sénateur Loffreda : Merci d'être de nouveau des nôtres, monsieur le surintendant.

Vous avez commencé vos remarques ce matin en parlant de l'endettement des ménages. J'aimerais obtenir plus de détails ou une analyse plus approfondie là-dessus.

Selon l'Association des banquiers canadiens, en août 2023, seulement 0,15 % des prêts hypothécaires au Canada étaient en souffrance. Dans le contexte actuel, on parle d'un ralentissement économique, de taux d'intérêt plus élevés et d'une inflation qui n'est toujours pas maîtrisée. Est-ce que cela vous préoccupe? Croyez-vous qu'il y aura une montée en flèche des prêts hypothécaires en souffrance? Est-ce quelque chose que vous prévoyez, de même qu'une incidence possible sur l'économie, sur la crise de l'abordabilité du logement et sur les consommateurs? Le consommateur est au cœur de toute économie.

M. Routledge : Certes.

Le sénateur Loffreda : Quelle sera l'incidence là-dessus selon vous? À quel point est-ce préoccupant? Que peut mettre de l'avant le gouvernement pour amoindrir ces préoccupations et ces risques?

M. Routledge : Oui. Vos chiffres sont bons. Nous avons les mêmes.

Mortgage delinquencies are at historic lows. I think there are a variety of reasons for that. One unintended benefit of an imbalanced housing market is prices tend to stay high if supply is running well short of demand. Because of that, when folks do get in trouble with their home loans, they can solve the situation through the sale of their homes.

We see delinquencies rising over the next year as households adapt to higher interest rates and higher costs of living. There is not a hockey stick effect anywhere that we're seeing from the data we're getting.

We are seeing households that are particularly indebted, say their loans are 450% or more of their income, households in that category of indebtedness, we are seeing some increasing delinquencies in that cohort. You are not seeing it in the broad data because it is a smaller cohort. We expect that to intensify.

What can government do? The work we've done with the FCAC is to encourage financial institutions to call their customers early and start providing fair workouts of their lending situation, either through big down payments, refinancing a mortgage at fixed rates or a variety of other tools in place. Provided that is done fairly, it can lessen the incidents of delinquency and failure.

In terms of discrete policy, any policies that would tend to increase housing supply in this market and make more housing available to Canadians would be a net positive to the long-term stability of the housing system. That is not just a federal government issue. That is an issue at all levels of government.

Senator Loffreda: The three levels of government. Thank you for that.

Senator C. Deacon: Thank you, again, Superintendent Routledge.

I want to keep going on the cybercrime and fraud line. Fraud is the most reported and fastest-growing crime in Canada. Three quarters of Canadians have been affected over the last five years. Extortion through cybercrime is growing. Identity theft is growing. The ability for money laundering to be better managed in this country through certainty around identity is a significant issue. Fraud through Interac transfers, credit card fraud and the need for our banks to be able to fight this requires a lot of sophisticated technology solutions. It requires greater trust in the identity of individuals when they are not physically in front of

Les prêts hypothécaires en souffrance n'ont jamais été aussi bas. Je crois que cela est dû à un éventail de facteurs. La tendance à la hausse des prix quand la demande dépasse l'offre de façon marquée est un avantage imprévu d'un marché du logement déséquilibré. Ainsi, quand les gens ont du mal à payer leur prêt hypothécaire, ils peuvent remédier à la situation en vendant leur maison.

Nous envisageons la hausse du nombre de prêts hypothécaires en souffrance au cours de la prochaine année puisque les ménages devront s'adapter aux taux d'intérêt et à un coût de la vie plus élevés. Nous ne voyons pas le moindre effet en « bâton de hockey » dans les données que nous obtenons.

Nous constatons que, dans le cas des ménages qui sont énormément endettés, disons avec des prêts représentant au moins 450 % de leurs revenus, il y a une certaine hausse des prêts hypothécaires en souffrance. Vous ne le voyez pas dans les données générales parce que c'est un groupe plus petit. Nous nous attendons à ce que ce phénomène s'accroisse.

Que peut faire le gouvernement? Le travail que nous faisons avec l'Agence de la consommation en matière financière du Canada vise à inciter les institutions financières à appeler leurs clients tôt et à commencer à leur offrir des arrangements équitables pour leurs prêts, soit par l'intermédiaire d'une mise de fonds importante, d'un refinancement du prêt hypothécaire à taux fixe ou d'un éventail d'autres outils existants. En procédant de façon équitable, ces gestes peuvent diminuer les cas de prêts en souffrance ou de défauts de paiement.

Pour ce qui est d'une politique précise, toute politique qui viserait à accroître l'offre de logements dans ce marché et à donner accès à plus de logements aux Canadiens serait indéniablement un plus pour la stabilité à long terme du système de logement. Ce n'est pas uniquement une question fédérale. Elle touche tous les ordres de gouvernement.

Le sénateur Loffreda : Les trois ordres de gouvernement. Merci pour cette réponse.

Le sénateur C. Deacon : Merci encore une fois, surintendant Routledge.

J'aimerais poursuivre sur le cybercrime et la fraude en ligne. La fraude est le crime le plus signalé et celui qui connaît la plus grande hausse au Canada. Les trois quarts des Canadiens en ont été victimes au cours des cinq dernières années. La cyberextorsion est en hausse, le vol d'identité également. La capacité de mieux contrer le blanchiment d'argent par la confirmation de l'identité est une question majeure au pays. La fraude sous forme de virements Interac, la fraude par carte de crédit et la nécessité pour les banques de pouvoir lutter contre ces phénomènes exige beaucoup de solutions technologiques

you. That is, some form of identification digitally with certainty around individuals, to start to bring these crimes down that are affecting a lot of Canadians and are undermining our financial system.

Could you broaden out where you see yourself moving in next couple of years as it relates to that bundle of issues? Foreign interference seems to be well entrenched in all of these activities. There are foreign entities that are supported to cause us difficulty.

Mr. Routledge: Yes. It is a big risk. It would qualify, senator, as one — the last time that I was here I said that there are those risks that you see on the horizon and then those risks beyond the horizon that you do not quite see — that is coming up and we're starting to see it.

The government has seen fit to adjust our mandate to focus on what is in the legislation called the integrity and security of the institutions we regulate.

What does that mean? That means we're going to develop, over the next year, a unit that will be specifically charged with plugging in with a broader array of partners in the federal government. Think of the RCMP and FINTRAC. We want to create a much more systematic, rigorous approach to dealing with the risks around security and integrity. Those risks that you mentioned, like dealing with fraud and foreign interference, will be within the scope of this group.

What we need to do a better job to handle those risks as soon as we can is to create a set of relationships with FINTRAC, CSIS and the RCMP so that they trust us as much as OSFI and the Bank of Canada trust one another, so that we are working in common purpose within our mandates to attack and mitigate these risks.

As we go forward, we will have to look at issues like investment in technology, because that is going to be a major plank of defence, or another initiative such as digital ID. There are dozens of other things that we will look at, but over the next year we will build a capacity and a facility for advancing those protections. We are starting now.

Senator C. Deacon: Thank you very much.

poussées. Il faut avoir davantage confiance dans l'identité des personnes qui ne sont pas physiquement devant nous. Pour réduire l'occurrence de ces crimes qui affectent beaucoup de Canadiens et qui minent notre système financier, il faut une forme d'identification numérique fiable.

Vers quoi comptez-vous étendre vos activités au cours des deux prochaines années en ce qui a trait aux questions que je viens de souligner? L'ingérence étrangère semble être bien ancrée dans toutes ces activités. Il y a des entités étrangères qui sont soutenues pour nous nuire.

M. Routledge : Oui, c'est un gros risque. À ma dernière comparution, sénateur, j'ai déclaré qu'il y a les risques que l'on voit se profiler à l'horizon et les autres, encore trop loin, qu'on ne peut pas tout à fait cerner. Il s'agit d'un de ces risques qui se pointent à l'horizon et qu'on commence à voir.

Le gouvernement a jugé opportun d'adapter notre mandat afin que nous nous concentrons sur ce que l'on désigne dans la loi comme l'intégrité et la sécurité des institutions financières que nous réglementons.

Qu'est-ce que cela signifie? Eh bien, au cours de la prochaine année, nous devons établir un groupe spécifiquement chargé d'assurer les échanges avec un plus large éventail de partenaires au sein du gouvernement fédéral. Pensons à la GRC et au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Nous voulons concevoir une approche beaucoup plus systématique et rigoureuse pour gérer les risques en matière de sécurité et d'intégrité. Les risques que vous avez mentionnés, comme celui de gérer la fraude et l'ingérence étrangère, figurent dans le spectre des activités de ce groupe.

Si nous voulons mieux gérer ces risques dès que possible, nous devons créer toute une gamme de relations avec le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, le SCRS et la GRC afin que leur confiance à notre égard soit comparable à celle que se témoignent le Bureau du surintendant des institutions financières et la Banque du Canada, de sorte à œuvrer à un but commun dans les limites de nos mandats respectifs afin de réduire les risques et de s'y attaquer.

À partir de maintenant, nous devons nous pencher sur des questions comme l'investissement dans la technologie, car ce sera un point de défense important, ou encore sur une autre initiative comme l'identité numérique. Il y a des dizaines d'autres choses sur lesquelles nous allons nous pencher, mais, au cours de la prochaine année, nous allons établir la capacité et les installations nécessaires pour faire progresser ces protections, et nos efforts commencent maintenant.

Le sénateur C. Deacon : Merci beaucoup.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: Thank you for being here, Mr. Routledge. If you don't mind, I want to come back to the issue of climate risks.

Traditionally, climate risks are assessed on the basis of the financial risk they may pose to financial institutions, and you referenced that again, here today. There is another side to that equation, though. It works the other way — financial institutions can pose risks to the climate through their financing operations. That is what's called double materiality. The term is a bit technical, but it actually refers to the idea that, while global warming of course poses risks to investors, it also poses risks to humanity, so risks that are much broader in scale.

Do you, as superintendent, see that as important? I'm talking about the broader risks to humanity? Do you feel you have the responsibility to consider that side of the equation? Do you actually have the financial authority under the act to do that?

[English]

Mr. Routledge: I agree with the premise of your question. Climate change is a threat to our economy and a threat longer term to civilization. All you have to do is read the intergovernmental panel report from the United Nations and you get a pretty clear picture of that.

So far, the way we're approaching climate risk through B-15, through institution by institution bilateral supervision, is sufficient to the risks we see financially. To be completely straight, we are not of the view that we need to take particular affirmative actions to dissuade investment in particular asset classes, which I think I interpreted from your question is where you are getting to. Reasonable people hold an alternative position. But in our view, as a potential regular later, we have to focus on the underlying risk, on measuring it, on disclosing that underlying risk and on ensuring that institutions are managing to that. As we do that, as investors oblige — that is, their investee institutions, banks and insurance companies to advance these rising risks — we think that you will see the shift in capital towards different forms of energy that will tend to offset, in particular and directly, transition risk and climate risk.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : Merci d'être parmi nous, monsieur Routledge. Si vous me le permettez, j'aimerais revenir sur la question des risques climatiques.

Traditionnellement — et vous l'avez fait encore ici, aujourd'hui —, les risques climatiques sont évalués à la lumière du risque financier qu'ils pourraient représenter pour les institutions financières. Toutefois, il y a un autre volet à cette équation. C'est que dans l'autre sens, il y a les risques que les institutions financières, dans le cadre de leurs activités de financement, pourraient faire peser sur le climat. C'est ce qu'on appelle la double matérialité. C'est un terme un peu technique, mais en fait, c'est l'idée que bien sûr, il y a des risques pour les investisseurs, mais il y a aussi des risques pour l'humanité, liés au réchauffement climatique, donc des risques beaucoup plus larges.

À titre de surintendant, jugez-vous que c'est une question importante, ces risques plus larges pour l'humanité? Jugez-vous que vous avez la responsabilité de considérer ce volet de l'équation? En fait, avez-vous l'autorité financière en vertu de la loi pour le faire?

[Traduction]

M. Routledge : Je suis d'accord avec la prémisse de votre question. Les changements climatiques sont une menace pour notre économie et une menace à long terme pour la civilisation. Il suffit de lire le rapport du groupe d'experts intergouvernemental des Nations unies pour en obtenir un portrait très parlant.

Jusqu'à maintenant, la façon dont nous abordons les risques climatiques grâce à la ligne directrice B-15, dans le cadre d'une supervision bilatérale de chaque institution, convient aux risques financiers que nous percevons. Pour être bien franc, nous ne sommes pas d'avis qu'il faut prendre des actions positives particulières pour dissuader l'investissement dans certaines catégories d'actifs, ce qui semble être le but de votre question, si je l'interprète correctement. Des gens raisonnables ont une autre position. Nous sommes toutefois d'avis, à titre d'organisme de réglementation potentiel, que nous devons mettre l'accent sur le risque sous-jacent, sur sa quantification, sur la divulgation de ce risque sous-jacent et sur la nécessité pour les institutions de gérer en conséquence. En procédant de la sorte, puisque les investisseurs, c'est-à-dire leurs institutions, banques et compagnies d'assurances émettrices, sont obligés de prévenir ces risques émergents, nous estimons qu'il y aura un tournant où le capital ira vers diverses formes d'énergie qui ont tendance à compenser pour le risque de transition et les risques climatiques, que ce soit en particulier ou directement.

I acknowledge that there are folks who would like regulators to affirmatively set different capital rules on the basis of asset classes. We're bottom-up credit risk analysts and we think that the way that we are doing it is effective.

[Translation]

Senator Bellemare: My question is about investing in intangible capital, human capital. Do you regulate student loans?

I know that financial institutions vary the amounts they lend students depending on their field of study.

Given the economic situation and inflation, have you noticed that investment in human capital is declining?

[English]

Mr. Routledge: At OSFI, we do not regulate student loans nor do we treat them any differently than any other loan other than if they had some implicit backing from government, the capital we would put against those loans would be lower. If the capital is lower, there tend to be more of them. We do not specifically regulate student loans.

Senator Gignac: Let us go back to financial stability. I have had the opportunity to work in the finance department during the financial crisis with the current Bank of Canada Governor. I am pretty secure about the relationship between OSFI and the Bank of Canada. You mentioned financial institutions being regulated, but there are big players out there that are not regulated with the pension funds, the big Maple 8. It is close to 8% of Canadian GDP. In the U.S., the similar figure is about 12%; the U.K. is about 15%.

I know that every three years your office actuary will check to see if we have enough money for our retirement, but there is the financial stability angle of that. We noticed what happened in the U.K. and a few weeks ago even the regulator questioned the valuation that the pension uses for private equity, property and so on.

Could you ensure us about our pension fund, while very big in Canada, what do you do exactly? Is this something that you have to drill a bit more regarding the financial activity aspect and valuation used for their return depots?

J'admets qu'il y a des gens qui voudraient que les organismes de réglementation établissent avec assurance un ensemble de règles de capital différentes fondées sur les catégories d'actifs. Nous sommes des analystes du risque de crédit guidés par les données et nous estimons que notre façon de procéder est efficace.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Ma question porte sur l'investissement dans le capital intangible, le capital humain. Est-ce que vous réglementez les prêts aux étudiants?

Je sais que dans les institutions financières, un étudiant n'aura pas la possibilité d'emprunter le même montant selon son domaine d'études.

Compte tenu de la conjoncture économique de l'inflation, avez-vous remarqué une baisse sur le plan de l'investissement dans le capital humain?

[Traduction]

M. Routledge : Au Bureau du surintendant des institutions financières, nous ne réglementons pas les prêts étudiants et ne les traitons pas de façon distincte, sauf s'ils bénéficient d'une garantie implicite du gouvernement, en quel cas nous leur affecterions moins de capital. Si le capital est réduit, il tend à y avoir plus de prêts. Nous ne réglementons pas spécifiquement les prêts étudiants.

Le sénateur Gignac : Revenons à la stabilité financière. J'ai eu l'occasion de travailler au ministère des Finances en compagnie du gouverneur actuel de la Banque du Canada pendant la crise financière. La relation entre le Bureau du surintendant des institutions financières et la Banque du Canada m'inspire beaucoup de confiance. Vous avez mentionné les institutions financières qui sont réglementées, mais il y a des acteurs de premier plan qui ne sont pas réglementés. Je fais référence ici aux huit grandes caisses de retraite canadiennes, qui représentent près de 8 % du PIB. Aux États-Unis, on parle de quelque chose comme 12 %, et d'environ 15 % au Royaume-Uni.

Je sais que votre actuaire s'assure tous les trois ans que nous avons assez d'argent pour les retraites, mais il y a un aspect qui relève de la stabilité financière ici. Nous avons vu ce qui s'est passé au Royaume-Uni. Il y a quelques semaines à peine, même l'organisme de réglementation a mis en question les calculs utilisés par les caisses pour évaluer le capital-investissement, les biens et ainsi de suite.

Pouvez-vous nous rassurer sur notre caisse de retraite? Bien qu'elle soit très imposante au Canada, que faites-vous exactement à cet égard? Est-ce quelque chose que vous devez sonder un peu plus avant du point de vue des activités financières et des calculs employés pour le rendement?

Mr. Routledge: We do two types of pension work. We do direct actuarial consulting through the Office of the Chief Actuary for the Canada Pension Plan. We work closely with the Canada Pension Plan Investment Board in that work. The PSP, the Public Service Pension Plan, would be another example.

Our work there is actuarial. We make sure they have the assets and the incoming premiums to pay off their promises over the long term. Generally speaking, by the way, we're in good shape with those pension plans. We oblige them to think about adverse scenarios and test whether they can meet the fundability question in those adverse scenarios, but that's the extent of it. That's the actuarial work that we're tasked to.

We also regulate about 20% of the private pension plans in Canada. The provinces basically regulate the rest. We regulate none of the Maple 8, just to be clear.

The work we have done, coming out of events we saw in the United Kingdom — and by the way, with the private-sector pension plans, we do have more regulatory authority. The work we are doing there is obliging them to think more about liquidity risks and longer-term financial risks. We have them work with us so they understand they have thought about the risks and they are prepared for it. We have far more degrees of freedom to oblige the institutions to do work than on the actuary side, and we're doing it.

However, we talk to our provincial counterparts quite frequently, and certainly a fair bit coming out of the crisis in the United Kingdom. I'm comfortable they are doing good work in this field, but it's not work we do, and I'm not paid to evaluate it, so we don't.

The Chair: Thank you. We're over our time. Let's keep it brief.

Senator Massicotte: To make sure I know what you're talking about in detail and the words are specific, I presume you're not foreseeing any banking problems. None of the small banks will be threatened, I presume. Could you comment on that?

Mr. Routledge: As superintendent, I'm paid to worry about the worst-case scenario, so we're always asking what could go wrong. From where we sit right now, over the last 15 years, coming out of the financial crisis in 2007-08, we have doubled and redoubled the number of protections we have in place for the entirety of the financial system. As we come through the next few years — and I'm not predicting a downturn or recession —

M. Routledge : Nous traitons des retraites de deux façons. Pour le Régime de pensions du Canada, nous offrons de l'actuariat-conseil direct par l'intermédiaire du Bureau de l'actuaire en chef. Nous travaillons en étroite collaboration avec l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada à cet égard. Le Régime de retraite de la fonction publique est un autre exemple.

Il s'agit là d'actuariat. Nous veillons à ce que les caisses aient les actifs et les cotisations nécessaires pour honorer leurs promesses à long terme. De manière générale, en passant, ces caisses sont solides. Nous les obligeons à tenir compte des éventualités défavorables et à vérifier si elles peuvent répondre aux exigences de la viabilité financière dans de telles circonstances, mais rien de plus. C'est l'actuariat dont nous devons nous acquitter.

Nous réglementons aussi environ 20 % des régimes de retraite privés au Canada. Le reste relève essentiellement des provinces. Pour que ce soit bien clair, nous ne réglementons aucune des huit grandes caisses de retraite canadiennes.

Le travail que nous faisons, dans la foulée de ce qui s'est passé au Royaume-Uni... En passant, dans le cas des régimes de retraite privés, nous avons un plus grand pouvoir réglementaire. Le travail que nous faisons à cet égard est d'obliger les responsables à tenir davantage compte des risques de liquidité et des risques financiers à plus long terme. Afin qu'ils réalisent qu'ils ont réfléchi aux risques et qu'ils s'y sont préparés, nous les faisons travailler avec nous. Nous avons là beaucoup plus de pouvoir pour obliger les institutions à faire ce travail que lorsque nous faisons simplement de l'actuariat, et nous nous en prévalons.

Toutefois, nous discutons avec nos homologues provinciaux assez souvent et plus particulièrement depuis la crise au Royaume-Uni. Ils font du bon travail dans ce domaine, selon moi, mais ce n'est pas le même type de travail que nous; je ne suis pas payé pour l'évaluer, alors nous ne l'évaluons pas.

La présidente : Merci. Nous avons dépassé le temps prévu. Soyez brefs, je vous prie.

Le sénateur Massicotte : Je veux seulement m'assurer que je comprends ce dont vous parlez dans le détail et que les mots sont précis. Je présume que vous ne prévoyez aucun problème bancaire. Aucune des petites banques n'est menacée, j'imagine. Qu'en pensez-vous?

M. Routledge : En tant que surintendant, je suis payé pour me soucier de la pire éventualité. Nous nous demandons donc ce qui pourrait mal tourner. Actuellement, de notre point de vue, nous avons doublé et redoublé les mesures de protection applicables à l'ensemble du système financier depuis la crise financière de 2007-2008, donc depuis 15 ans. Après les quelques années à venir, peu importe les obstacles que nous rencontrerons,

and whatever hits us over the next few years, I think Canada's reputation of having a sound financial system will be well intact and perhaps even fortified.

Having said that, we have to be constantly on guard for institutional stress and — I'm not predicting it will occur, but when and if it occurs — OSFI will act early and quickly to address the situation so as to protect the broader system.

Senator Galvez: You say that you are planning for the worst-case scenario. You know that our six big banks are heavily involved with the finance of fossil fuels, so they are therefore financing greenhouse gas emissions.

I know you talked about the physical and the transition risk, but I'm worried about another risk rising from the other side of the coin. It is the attribution science that is coming more and more and is stronger and stronger relating to making the cost effect. For example, for the wildfires this year in Canada, it was attributed to the major carbon producers, which is the fossil fuel industry, in which our banks are invested heavily. So it is increasing the reputational risks but it is also very important about litigation.

That is without talking about the health and the social impacts —

The Chair: Let's just get to the question, please.

Senator Galvez: Sorry. Are you also looking at those sides of the coin?

Mr. Routledge: The litigation risks?

Senator Galvez: Yes.

Mr. Routledge: This is a two-part answer. Generally speaking, when our lead supervisors work with individual institution, one area of conversation is the unplanned charge that might — litigation risk would fall into that. Yes, we do speak generally about that.

With respect to litigation risk that might come from climate, we're aware of what happened with Pacific Gas and Electric. We'll see what happens with Hawaiian Electric. It's something our climate team is mindful of, but we have not yet developed specific regulatory or supervisory initiatives to zoom in on that particular risk. That's not to say we would never do it or we wouldn't consider it, but I'm answering your question straight. We haven't really started that effort in earnest.

et je ne prédis pas ici de ralentissement ou de récession, j'estime que la réputation du Canada comme État au système financier sain demeurera intacte, voire qu'elle se consolidera.

Maintenant, nous devons être aux aguets d'un stress indu subi par les institutions et, je ne dis pas que cela se produira, mais si ce devait être le cas, le Bureau du surintendant des institutions financières agira tôt et rapidement pour remédier à la situation afin de protéger le système dans son ensemble.

La sénatrice Galvez : Vous dites que vous prévoyez le pire des scénarios. Vous savez que les six grandes banques canadiennes participent activement au financement des combustibles fossiles, et donc au financement des émissions de gaz à effet de serre.

Je sais que vous avez parlé du risque physique et du risque lié à la transition, mais je crains qu'il y ait un autre risque de l'autre côté de la médaille. Il s'agit de la science de l'attribution qui prend de plus en plus d'importance et qui se renforce sur le plan de l'incidence sur les coûts. Par exemple, les incendies de forêt de cette année au Canada ont été attribués aux principaux producteurs de carbone, c'est-à-dire à l'industrie des combustibles fossiles, dans laquelle nos banques investissent activement. Cela fait donc augmenter les risques touchant la réputation, mais c'est aussi un facteur important en ce qui concerne les poursuites.

C'est sans parler des répercussions sur la santé et la société...

La présidente : Venons-en à la question, s'il vous plaît.

La sénatrice Galvez : Je suis désolée. Vous penchez-vous aussi sur ces aspects?

M. Routledge : Sur les risques de poursuites?

La sénatrice Galvez : Oui.

M. Routledge : Il y a deux éléments à ma réponse. En général, lorsque nos chargés de surveillance travaillent avec une institution en particulier, ils discutent notamment de la charge imprévue qui pourrait... Le risque de poursuites en fait partie. Oui, nous parlons généralement de cette question.

En ce qui concerne le risque de poursuites concernant les événements climatiques, nous savons ce qui s'est produit avec la Pacific Gas and Electric. Nous verrons ce qui va arriver avec la Hawaiian Electric. C'est une chose dont est consciente notre équipe sur le climat, mais nous n'avons pas encore élaboré d'initiatives de réglementation ou de surveillance précises pour examiner ce risque en particulier. Cela ne veut pas dire que nous ne le ferons jamais ou que nous ne l'envisagerons pas, mais je réponds sans détour à votre question. Nous n'avons pas vraiment commencé à y travailler sérieusement.

The Chair: To be clear, it is not your job to tell investors what to invest in or banks what to finance.

Mr. Routledge: We don't seek that.

The Chair: Yes, I understand that.

We have concluded our session today. We're very grateful you have taken all our questions from a wide range. We will invite you back very soon; you can count on that.

We are so pleased to have with us Peter Routledge, the Superintendent of Financial Institutions. That brings our meeting to an end. We'll see you again soon.

(The committee adjourned.)

La présidente : En clair, ce n'est pas à vous de dire aux investisseurs dans quoi investir ni de dicter aux banques leurs décisions en matière de financement.

M. Routledge : Nous ne cherchons pas à le faire.

La présidente : Oui, je comprends.

C'est ce qui conclut notre séance d'aujourd'hui. Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir répondu à toutes nos questions. Nous vous inviterons de nouveau très bientôt; vous pouvez y compter.

Nous sommes très heureux d'avoir reçu Peter Routledge, surintendant des institutions financières. Cela conclut notre rencontre. Nous vous reverrons bientôt.

(La séance est levée.)
