

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 6, 2024

The Standing Senate Committee on Banking, Commerce and the Economy met this day at 4:15 p.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, and welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Commerce and the Economy. My name is Pamela Wallin, and I serve as the chair of this committee.

I would like to introduce the members of the committee with us today: Senator Loffreda, the deputy chair of the committee; Senator Fridhandler; Senator Galvez; Senator Marshall; Senator Martin; Senator Varone; and Senator Yussuff.

Our committee is struck and ready.

On December 16, 2021, the committee was authorized to study matters relating to banking, trade and commerce generally. Today, under this mandate and because of his goodwill, we are welcoming the following witnesses from the Office of the Superintendent of Financial Institutions, or OSFI: Peter Routledge, the Superintendent; Angie Radiskovic, Assistant Superintendent and Chief Strategy and Risk Officer; and Tolga Yalkin, Assistant Superintendent, Regulatory Response Sector.

We wanted to incorporate the presence of Mr. Routledge here as an annual event, at least, and perhaps even more than that so that we could keep our eye on the banking sector, which is our job. You have willingly agreed, and here you are. I know that you have some opening remarks. The floor is now yours.

**Peter Routledge, Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions:** Good afternoon, Madam Chair and members of the committee.

[*Translation*]

Parliament created the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) in 1987. At that time, our mandate contained a single overriding requirement: to ensure institutions remained in sound financial condition and, when they strayed from that state, to direct their boards of directors to take prompt corrective actions to return their institutions to financial soundness.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 novembre 2024

Le Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie se réunit aujourd'hui, à 16 h 15 (HE), pour étudier toute question concernant les banques et le commerce en général.

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

[*Traduction*]

**La présidente :** Bonjour à tous et bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie. Je m'appelle Pamela Wallin et je suis la présidente de ce comité.

J'aimerais présenter les membres du comité qui sont avec nous aujourd'hui : le sénateur Loffreda, vice-président du comité, le sénateur Fridhandler, la sénatrice Galvez, la sénatrice Marshall, la sénatrice Martin, le sénateur Varone et le sénateur Yussuff.

Notre comité est constitué et prêt à entamer ses travaux.

Le 16 décembre 2021, le comité a reçu l'autorisation d'étudier toute question concernant les banques et le commerce en général. Aujourd'hui, en vertu de ce mandat et parce qu'ils ont bien voulu accepter notre invitation, nous accueillons les témoins suivants du Bureau du surintendant des institutions financières, ou BSIF : Peter Routledge, surintendant; Angie Radiskovic, surintendante auxiliaire et dirigeante principale de la stratégie et des risques; et Tolga Yalkin, surintendant auxiliaire, Secteur des mesures de réglementation.

Nous souhaitons que M. Routledge compare au moins une fois par an, et peut-être plus souvent, pour que nous puissions garder un œil sur le secteur bancaire, ce qui est notre rôle. Vous avez accepté volontiers et vous êtes présent. Je sais que vous souhaitez formuler quelques observations liminaires. La parole est à vous.

**Peter Routledge, surintendant, Bureau du surintendant des institutions financières :** Bonjour, madame la présidente et chers membres du comité.

[*Français*]

Le Parlement a créé le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) en 1987. À l'époque, le mandat du BSIF ne comportait qu'une seule exigence primordiale : veiller à ce que les institutions soient en bonne santé financière et, si leur situation financière se détériore, exiger que le conseil d'administration prenne rapidement des mesures correctives afin de restaurer leur santé financière.

[English]

This singularly focused mandate worked quite well for the first 20 years of OSFI's existence, but its utility waned during the global financial crisis of 2008 and 2009. Regulators realized that although financial condition indicators — for example, capital ratios and liquidity ratios — were critical to institutional and systemic stability, they were too often lagging indicators. In the financial regulatory profession, we began focusing on non-financial risks.

We realized that non-financial risks — just like financial risks — can have serious prudential consequences. Now, “prudential” is an interesting word; it means the protection of depositors, policyholders and creditors. Since the global financial crisis, OSFI has expanded its risk surveillance and response in recognition of the reality that non-financial risks pose the same prudential danger to depositors, policyholders and creditors as financial risks.

[Translation]

Last year, Parliament expanded our mandate by requiring OSFI to ensure that financial institutions have adequate policies in place to protect themselves against threats to their integrity and security, including foreign interference. This fundamental change signalled the equivalence of financial and non-financial risks.

[English]

I would like to address the recent news of anti-money laundering lapses by a Canadian institution in the United States — lapses which resulted in guilty pleas by the institution to violations of anti-money laundering and the Bank Secrecy Act laws in that country. I would like to be forthcoming about our involvement in this case because I think that information would contribute to public confidence in the Canadian financial system. That said, Canadian law prohibits me, or any OSFI official, from disclosing confidential information obtained from federally regulated financial institutions in the course of OSFI's regulation and supervision activities.

When OSFI sees deficiencies in an institution that it regulates — financial or non-financial — we take early action and oblige management and boards of directors to take prompt corrective measures, which could be financial and/or non-financial in nature. We recognize the critical role played by boards of directors and their important role in effective risk governance.

[Traduction]

Ce mandat singulier a très bien fonctionné au cours des 20 premières années d'existence du BSIF, mais il a perdu de son utilité lors de la crise financière mondiale de 2008 et 2009. Les organismes de réglementation ont réalisé que même si les indicateurs classiques de la situation financière — comme les fonds propres et la liquidité — étaient essentiels pour garantir la stabilité institutionnelle et systémique, ils étaient trop souvent des indicateurs tardifs. Ainsi, en tant que professionnels de la réglementation financière, nous avons commencé à nous pencher davantage sur les risques non financiers.

Nous nous sommes rendu compte que, tout comme les risques financiers, les risques non financiers peuvent avoir de graves conséquences prudentielles. La signification du mot « prudentiel » n'est pas dénuée d'intérêt : ce mot renvoie à la protection des déposants, des souscripteurs et des créanciers. Depuis la crise financière mondiale, le BSIF a élargi sa surveillance des risques et les mesures qu'il prend pour y faire face afin de rendre compte du fait que les risques non financiers présentent le même danger prudentiel pour les déposants, les souscripteurs et les créanciers que les risques financiers.

[Français]

L'année dernière, le Parlement a élargi le mandat du BSIF en exigeant qu'il s'assure que les institutions financières disposent de politiques adéquates pour se protéger contre les menaces à leur intégrité et à leur sécurité, y compris l'ingérence étrangère. Ce changement fondamental laissait entrevoir l'équivalence des risques financiers et non financiers.

[Traduction]

J'aimerais aborder les récents événements concernant les lacunes du programme de lutte contre le blanchiment d'argent d'une institution canadienne aux États-Unis, qui ont amené l'institution en question à plaider coupable de violations de la loi sur le blanchiment d'argent et de la loi sur le secret bancaire de ce pays. J'aimerais pouvoir parler librement de notre rôle dans ce dossier, car je pense que cette information pourrait renforcer la confiance du public envers le système financier du Canada. Cela dit, les lois canadiennes m'interdisent et interdisent à tout représentant du BSIF de communiquer des renseignements confidentiels obtenus auprès d'une institution financière fédérale dans le cadre de nos activités de réglementation et de surveillance.

Lorsque nous constatons des déficiences, qu'elles soient ou non d'ordre financier, au sein d'une institution, nous agissons rapidement et nous obligeons sa direction et son conseil d'administration à prendre les mesures correctives qui s'imposent sans tarder, lesquelles peuvent être de nature financière ou non financière. Nous sommes conscients du rôle essentiel que jouent les conseils d'administration et de leur importance à l'égard d'une gouvernance efficace du risque.

[Translation]

To do our work effectively, we constantly monitor changes in the risk environment, including new and emerging risks, that may negatively impact financial institutions.

[English]

Every year, we publish our *Annual Risk Outlook* with a semi-annual update that identifies the top risks facing financial institutions. In those reports, we highlighted integrity and security risks, including fraud and money laundering, pointing out that non-financial risks can manifest as financial risks.

Thank you. I'm happy to take your questions.

**The Chair:** Thank you. I have just a couple of points of clarification before we begin.

You are the regulator, and when something occurs that is public and in the news — as was the case with TD in the U.S. — what is your obligation to consumers here? Was the behaviour somehow corralled south of the forty-ninth parallel but somehow it didn't impact here? Please give us a bit of context.

**Mr. Routledge:** My obligation and my responsibility under our mandate is to ensure that the institutions we regulate are in sound financial conditions and that they have protections in place against threats to their integrity and security.

When we see evidence that either of those conditions, or all of those conditions, are not the case, our responsibility to Canadians is to prompt corrective action by boards and senior managers.

Accompanying that responsibility is a very clear restraint, which is in section 22 of the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act and section 636 of the Bank Act. It says that in the course of doing that, if you're gathering confidential information, it must remain confidential. As I mentioned in my opening statement, I cannot explain to Canadians what we've done in that case or in any case. In our way of thinking, as public servants, we're appointed to administer the laws, and that's what our job is. The worst thing a superintendent could do would be to inadvertently, or advertently, violate the laws we're meant to administer.

**The Chair:** We as consumers have to count on the sunlight being the only disinfectant that we can be made aware of.

[Français]

Pour effectuer notre travail efficacement, nous surveillons constamment les changements dans l'environnement des risques, notamment les risques nouveaux et émergents qui pourraient nuire aux institutions financières.

[Traduction]

Chaque année, nous publions notre *Regard annuel sur le risque*, de même que sa mise à jour semestrielle, dans lequel nous cernons les risques prépondérants auxquels sont confrontées les institutions financières. Dans les rapports publiés cette année, nous avons insisté sur les risques liés à l'intégrité et à la sécurité, y compris la fraude et la lutte contre le blanchiment d'argent, en précisant que les risques non financiers peuvent se manifester sous forme de risques financiers.

Merci. J'ai hâte de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci. J'aimerais apporter quelques précisions avant de commencer.

Vous êtes l'organisme de réglementation, et lorsque des cas surviennent et sont divulgués au public ou font la une des journaux — comme dans le cas de TD aux États-Unis — quelle est votre obligation envers les consommateurs canadiens? Ce comportement s'est-il limité au sud du quarante-neuvième parallèle et n'a-t-il pas eu d'incidence ici? Veuillez nous donner un peu de contexte.

**M. Routledge :** En vertu de notre mandat, j'ai l'obligation et la responsabilité de veiller à ce que les institutions que nous réglementons jouissent d'une situation financière saine et qu'elles soient protégées contre les menaces qui pèsent sur leur intégrité et leur sécurité.

Lorsque nous constatons que l'une de ces conditions, ou toutes ces conditions ne sont pas remplies, notre responsabilité envers les Canadiens est de demander aux conseils d'administration et aux cadres supérieurs de prendre des mesures correctives.

Cette responsabilité s'accompagne d'une restriction très claire, énoncée à l'article 22 de la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières et à l'article 636 de la Loi sur les banques. Ces articles stipulent que, dans le cadre de leurs activités, les personnes qui recueillent des renseignements confidentiels doivent en préserver le caractère confidentiel. Comme je l'ai indiqué dans mes observations liminaires, je ne peux pas décrire aux Canadiens les mesures que nous avons prises dans le cadre de cette affaire ou de toute autre. Nous estimons qu'en tant que fonctionnaires, nous sommes nommés pour appliquer les lois, et c'est là notre rôle. La pire chose qu'un surintendant puisse faire serait d'enfreindre, par inadvertance ou délibérément, les lois qu'il est censé appliquer.

**La présidente :** En tant que consommateurs, nous ne pouvons compter que sur la lumière du soleil comme désinfectant.

**Mr. Routledge:** I suppose so. We have a free press.

**The Chair:** We'll carry on with the questions.

**Senator Loffreda:** I'll continue on with the sunlight issue, which is always good for everyone. It's a good cure, as we say.

We agree on the potential danger that non-financial risks pose, and it's huge. You did come out with new guidelines for integrity and security in the new year. Were those guidelines not followed by TD in the U.S., or are you confident that those guidelines are being followed by Canadian banks so that such a situation could not happen in Canada? It's a serious consequence. Canada is always ranked number one or number two in the world when it comes to its banking system. We must maintain those rankings. How could something like that happen? I don't want any confidential information, but you do have guidelines, and you do follow up with the banks and assert that those guidelines are followed. If they were followed, how does that happen?

**Mr. Routledge:** Again, with regard to the specifics of the case, as much as I might like to, I can't provide confidential information. You referenced the word "serious." On the day that the charges were announced by the Department of Justice in the United States, we used the words "This is serious" in our statement.

I can speak generally. When we see deficiencies in integrity and security protections, it's our obligation to alert boards and senior managers as quickly as possible, and then we rely on boards and senior managers to take prompt corrective measures. When they don't, we have an array of tools that we can use — some of which are codified in legislation and some of which just fall under the rubric of moral suasion — in order to induce prompt corrective action if we think it's lacking.

Some of those tools would be similar to what you saw in the U.S. consent order in regard to TD Bank. Other tools would be financial in nature — for example, capital, liquidity and so forth.

**Senator Loffreda:** I have a short follow-up. Therefore, if they do adhere to the guidelines for integrity and security in Canada, something of that nature will not happen in Canada. Is that correct?

**M. Routledge :** J'imagine que oui. Nous avons une presse libre.

**La présidente :** Passons aux questions.

**Le sénateur Loffreda :** Je vais continuer à parler de la lumière du soleil, qui est toujours bénéfique. C'est un bon remède, comme on dit.

Nous sommes d'accord sur les dangers que peuvent représenter les risques non financiers, et ils sont énormes. Vous avez publié de nouvelles lignes directrices en matière d'intégrité et de sécurité au début de l'année. TD n'a-t-elle pas appliqué ces lignes directrices aux États-Unis, ou pensez-vous que les banques canadiennes appliquent ces lignes directrices, de sorte qu'une telle situation ne pourrait pas se produire au Canada? C'est une conséquence grave. Le Canada est toujours classé numéro un ou deux dans le monde en ce qui concerne son système bancaire. Nous devons maintenir cette position. Comment une telle chose peut-elle se produire? Je ne vous demande pas de me fournir de renseignements confidentiels, mais vous avez des lignes directrices, vous assurez un suivi auprès des banques, et vous affirmez que l'on respecte ces lignes directrices. Si c'est le cas, comment ce genre de situation se produit-elle?

**M. Routledge :** Encore une fois, en ce qui concerne les circonstances particulières de cette affaire, je ne peux malheureusement pas vous fournir de renseignements confidentiels. Vous avez utilisé le mot « grave ». Le jour où les accusations ont été annoncées par le ministère de la Justice des États-Unis, nous avons utilisé les mots « C'est grave » dans notre déclaration.

Je peux m'exprimer de manière générale. Lorsque nous constatons des lacunes dans la protection de l'intégrité et de la sécurité, nous sommes tenus d'alerter les conseils d'administration et les cadres supérieurs le plus rapidement possible. Nous comptons ensuite sur les conseils d'administration et les cadres supérieurs pour qu'ils prennent rapidement des mesures correctives. S'ils ne le font pas, nous disposons d'un éventail d'outils — dont certains sont codifiés dans la loi et d'autres relèvent simplement de la persuasion morale — que nous pouvons utiliser pour les pousser à prendre rapidement des mesures correctives lorsque nous pensons que c'est nécessaire.

Certains de ces outils sont semblables à ce que vous avez vu dans l'ordonnance par consentement américaine relative à la Banque TD. D'autres outils sont de nature financière et concernent par exemple le capital et la liquidité.

**Le sénateur Loffreda :** J'ai une brève question complémentaire. Par conséquent, s'ils respectent les lignes directrices en matière d'intégrité et de sécurité au Canada, ce genre de chose ne se produira pas ici. Est-ce exact?

**Mr. Routledge:** If they adhere to our guidelines, the probability that it would happen would be very low. To be honest, money laundering will not be eliminated by sound bank regulation and banks following all our integrity and security guidelines.

Crime is a reality in our society, and crime produces proceeds, and the criminals seek to turn those illicit proceeds into licit funds. Sometimes they choose to do that through the banking system. We can ensure that banks have in place protections to lessen and prevent it to the maximum extent possible, but that alone will not eliminate the problem of criminals converting the illicit proceeds of crime into licit funds. It has been around for years, and it will be around for as long as there is crime.

**Senator Loffreda:** For transactions as large as those — I've worked in banking for 35 years — what happened to “know your client”? Was that just thrown out the window?

**Mr. Routledge:** I'm trying to be careful not to reveal confidential information. Generally, if an institution were to be exposed to excessive money laundering activities at branches, then one could reasonably at least ask the question — if not conclude — that policies such as “know your customer,” or other policies, although they may be written down, may not be followed with sufficient fidelity.

**Senator Loffreda:** Thank you.

**The Chair:** If laws prevented crime, we wouldn't have any.

**Senator C. Deacon:** I'm glad to see you here again, Superintendent Routledge, with your colleagues.

According to OSFI's integrity and security guidelines, part of OSFI's expanded mandate is to oversee Canadian financial institutions and ensure that they meet the standards of integrity and security. This includes protection against malicious or unattended internal and external threats. Technology is a modern-day bank safe, and Canadian banks have been slow to prioritize the adoption of new technologies. In the U.K., under certain conditions, their banks are required to prove that the customers are at fault. In Canada, a recent Radio-Canada investigative journalism show called “La facture” identified that Canadian victims of bank fraud are guilty until they are proven innocent. Can you elaborate on what tools OSFI has to encourage our banks to accelerate investment in state-of-the-art fraud prevention technologies?

**M. Routledge :** S'ils adhèrent à nos lignes directrices, la probabilité que ce genre de choses se produise est très faible. Pour être honnête, le fait que les banques appliquent une réglementation saine et respectent toutes nos lignes directrices en matière d'intégrité et de sécurité n'éliminera pas le blanchiment d'argent.

Le crime est une réalité de notre société. Le crime génère des recettes et les criminels cherchent à transformer ces recettes illicites en fonds licites. Ils choisissent parfois de le faire par l'intermédiaire du système bancaire. Nous pouvons faire en sorte que les banques mettent en place des mesures de protection pour réduire et prévenir ce phénomène dans toute la mesure du possible, mais ces mesures ne suffiront pas à éliminer le problème de la conversion de produits illicites de la criminalité en fonds licites par des criminels. Ce phénomène existe depuis des années, et il existera tant qu'il y aura des crimes.

**Le sénateur Loffreda :** Pour des transactions de cette ampleur — je travaille dans le secteur bancaire depuis 35 ans — qu'est-il advenu de l'obligation de « connaître son client »? L'a-t-on abandonnée?

**M. Routledge :** J'essaie de m'assurer de ne pas révéler de renseignements confidentiels. En général, si certaines succursales d'une institution sont exposées à des activités excessives de blanchiment d'argent, on peut raisonnablement se demander si les politiques comme « Connaître son client », bien qu'elles existent, sont appliquées avec assez de rigueur, et ont pourrait même conclure qu'elles ne le sont pas.

**Le sénateur Loffreda :** Merci.

**La présidente :** Si les lois empêchaient les crimes, il n'y en aurait plus.

**Le sénateur C. Deacon :** Je suis heureux de vous revoir ici, monsieur le commissaire Routledge, ainsi que vos collègues.

Selon les lignes directrices du BSIF en matière d'intégrité et de sécurité, une partie du mandat élargi du BSIF consiste à surveiller les institutions financières canadiennes et à veiller à ce qu'elles respectent les normes en matière d'intégrité et de sécurité. Celles-ci comprennent la protection contre les menaces internes et externes malveillantes ou involontaires. La technologie est un coffre-fort pour les banques d'aujourd'hui, et les banques canadiennes ont tardé à donner la priorité à l'adoption de nouvelles technologies. Au Royaume-Uni, sous certaines conditions, les banques sont tenues de prouver que les clients sont en tort. Au Canada, une récente émission de journalisme d'investigation de Radio-Canada appelée « La facture » a montré que les victimes canadiennes de la fraude bancaire sont coupables jusqu'à ce que l'on prouve leur innocence. Pouvez-vous indiquer les outils dont dispose le BSIF pour encourager nos banques à accélérer les investissements dans les technologies de pointe en matière de prévention de la fraude?

**Mr. Routledge:** I want to answer that in two ways. I want to be straight about how serious fraud is and how important it is that all institutions — which are here to support the stability and resiliency of the financial system — treat it as a serious issue. We have separate mandates, and, in a minute, I'll come to how ours might differ from that of the Financial Consumer Agency of Canada, or FCAC.

On that particular issue, if fraud became chronic in an institution, that would definitely fall under the notion that the institution is not protecting itself against threats to its integrity, most particularly its integrity and its security.

If you're not doing enough to protect your customers from fraud, that will affect your reputation and, therefore, your integrity as an institution. If we detected evidence of that, OSFI would be obliged to address that deficiency with the board of directors and senior management. That's our part of it.

The FCAC's role — I'm not speaking for them, and I would encourage you to invite the commissioner to talk about this very important issue — is to step into the shoes of the consumers and figure out how to educate them and protect them, as well as oblige banks at the front end to protect them.

I would say very clearly that our job is not that. That's the FCAC's job. Our job is at the board table and the senior management table.

**Senator C. Deacon:** My concern is that the emphasis is not on prevention, and if we don't start to change the onus, banks are not going to adopt these technologies. Right now, 16% of cases that are challenged through the Ombudsman for Banking Services and Investments, or OBSI, are actually resolved in the consumer's favour. Meanwhile, 84% of the consumers are found guilty, in effect, of the fraud. How do we do this, unless we reverse the onus and do what the U.K. has done and make banks responsible?

**Mr. Routledge:** I believe the U.K. would have carried out some of its approach through their Financial Conduct Authority, or FCA, which is their market conduct regulator at the national level. I fear I'm passing the puck, and I don't intend to do it. There is a role for OSFI in this to ensure that, at the top of the house, this is taken seriously if it is a legitimate threat to security or integrity.

What you're talking about is at the consumer level, and if we were to try to do something at that level, I would be worried about overstepping our bounds and our authority from Parliament. We have the Financial Institutions Supervisory

**M. Routledge :** Je vais fournir deux réponses à cette question. Je tiens à insister sur la gravité de la fraude et sur le fait qu'il est important que toutes les institutions — qui soutiennent la stabilité et la résilience du système financier — la traitent comme un problème sérieux. Nos mandats sont distincts et, dans un instant, j'expliquerai en quoi le nôtre diffère de celui de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, l'ACFC.

Pour ce qui est de cet enjeu particulier, si la fraude devenait chronique au sein d'une institution, on pourrait certainement en conclure que cette institution ne se protège pas contre les menaces qui pèsent sur son intégrité, et plus particulièrement sur son intégrité et sa sécurité.

Si vous n'en faites pas assez pour protéger vos clients contre la fraude, votre réputation et, par conséquent, votre intégrité en tant qu'institution s'en trouveront affectées. S'il découvre des éléments de preuve en ce sens, le BSIF sera tenu de remédier à cette lacune avec le conseil d'administration et la haute direction. C'est notre rôle.

Le rôle de l'ACFC — je ne parle pas en son nom et je vous encourage à inviter le commissaire à parler de cette question très importante — est de se mettre à la place des consommateurs et de trouver des moyens de les éduquer et de les protéger, ainsi que d'obliger les banques à les protéger.

Je tiens à dire très clairement que ce n'est pas notre rôle. Cette tâche incombe à l'ACFC. Notre tâche consiste à intervenir auprès du conseil d'administration et de la direction générale.

**Le sénateur C. Deacon :** Ce qui me préoccupe, c'est qu'on ne met pas l'accent sur la prévention, et si nous ne commençons pas à changer la charge de la preuve, les banques n'adopteront pas ces technologies. À l'heure actuelle, l'ombudsman des services bancaires et d'investissement ne donne raison au consommateur que dans 16 % des cas qui sont portés en appel devant lui. En parallèle, 84 % des consommateurs sont jugés coupables de la fraude. Que pouvons-nous faire, mis à part inverser la charge de la preuve et faire ce qu'a fait le Royaume-Uni, c'est-à-dire décréter que cette responsabilité incombe aux banques?

**M. Routledge :** Je pense que le Royaume-Uni a mis en œuvre une partie de son approche par l'entremise de sa Financial Conduct Authority, qui est l'organisme de réglementation des marchés au niveau national. Je crains d'être en train de passer la rondelle, et ce n'est pas ce que j'essaie de faire. Le BSIF a un rôle à jouer pour garantir que les dirigeants prennent cette question au sérieux s'il s'agit d'une menace légitime pour la sécurité ou l'intégrité.

Ce dont vous parlez concerne le niveau des consommateurs, et si nous faisons quelque chose à ce niveau, je craindrais de dépasser les limites de notre mandat et l'autorité que nous confère le Parlement. Nous avons le Comité de surveillance des

Committee and the Senior Advisory Committee, and I sit on it with all the financial safety net principals, with the Commissioner of the FCAC among them. Those are the forums where we can ensure that the overlap is not too great and that there is not a gap.

**Senator C. Deacon:** I have a yes-or-no question. Are banks required to report to you every incident of fraud?

**Mr. Routledge:** No.

**Senator C. Deacon:** No. I found that they're not even reporting it to their own fraud department, so how would you know it's a big issue. That's a challenge. Thank you very much.

**Senator Marshall:** Thank you, Mr. Routledge, to you and your officials for being here. I want to go back to TD Bank and that issue you mentioned in your opening remarks. I wasn't looking to talk specifically about what happened in the U.S., but we've had a lot of expert witnesses in here talking about money laundering in Canada, and they say that we're a major money laundering country. In fact, we have our own name: The money laundering that's going on here is called "snow washing." B.C. had the Cullen commission because money laundering was so extensive out there.

I'm an auditor by profession, so I'm looking at what happened down in the States with regard to TD Bank, and I'm thinking that money laundering is so pervasive in Canada. I can't believe that the problem they're having in the States isn't happening in Canada. I wonder what kind of regulatory regime is in place. From the news media, the impression I got for TD Bank — and you don't have to comment on it — is that this was almost something they stumbled upon, as opposed to everyone knew it within the bank. But how about the regulatory regime? What's the oversight you provide that's going to catch money laundering? Is it vigorous enough? Is it comparable to what the States are doing? Is it stronger than the Americans or weaker than the Americans? Could you talk about that because we have a problem? They found something down in the States. One of these days, we're going to find something big up here. Can you just talk about the regulatory regime and what you do?

**Mr. Routledge:** Yes. Money laundering is a crime. There are two ways you can detect a crime. We can detect it through suspicious transaction reports and cash transaction reports. They're submitted by banks, and they're just suspicious. They're not evidence of a crime. The Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, or FINTRAC, collects them, and

institutions financières et le Comité consultatif supérieur, et j'y siége avec tous les responsables du filet de sécurité financière, dont le commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Il s'agit là des forums au sein desquels nous pouvons veiller à ce que les chevauchements ne soient pas trop importants et à ce qu'il n'y ait pas de lacunes.

**Le sénateur C. Deacon :** J'ai une question à laquelle j'aimerais que vous répondiez par oui ou par non. Les banques sont-elles tenues de vous signaler tout incident de fraude?

**M. Routledge :** Non.

**Le sénateur C. Deacon :** Non. J'ai découvert qu'elles ne les signalent même pas à leur propre service de lutte contre la fraude, alors comment pourrait-on savoir s'il s'agit d'un problème important? C'est un véritable problème. Merci beaucoup.

**La sénatrice Marshall :** Je vous remercie, monsieur Routledge, ainsi que vos collaborateurs, d'être présents aujourd'hui. J'aimerais revenir à la Banque TD et à la question que vous avez mentionnée dans vos observations liminaires. Je ne pensais pas parler spécifiquement de ce qui s'est passé aux États-Unis, mais de nombreux experts sont venus ici nous parler du blanchiment d'argent au Canada, et ils disent que le blanchiment d'argent est très répandu dans notre pays. En fait, nous avons notre propre terme : au Canada, on parle de « blanchiment à la neige ». La Colombie-Britannique a créé la Commission Cullen parce que le blanchiment d'argent y était très répandu.

Je suis auditrice de profession, et lorsque je regarde ce qui s'est passé aux États-Unis avec la Banque TD, je me dis que le blanchiment d'argent est très répandu au Canada. Je ne peux pas croire que le problème qui se pose aux États-Unis ne se pose pas au Canada. Je me demande quel type de régime réglementaire est en place. D'après ce que j'ai vu dans les médias, j'ai l'impression — et je ne vous demande pas de faire de commentaires à ce sujet — que l'on a presque découvert la situation liée à la Banque TD par hasard, alors que tout le monde était au courant au sein de la banque. Mais qu'en est-il du régime réglementaire? Quelle sorte de contrôle exercez-vous pour détecter les cas de blanchiment d'argent? Est-il suffisamment rigoureux? Est-il comparable à ce que font les États-Unis? Est-il plus solide ou plus faible que celui des Américains? Pourriez-vous nous en parler, car nous avons un problème? Les États-Unis ont trouvé quelque chose. Un jour ou l'autre, nous trouverons quelque chose d'important ici. Pouvez-vous nous parler du régime réglementaire et de ce que vous faites?

**M. Routledge :** Oui. Le blanchiment d'argent est un crime. Il y a deux façons de détecter un crime. Nous pouvons le détecter grâce aux signalements de transactions suspectes et de transactions en espèces. Ces transactions sont signalées par les banques et sont simplement suspectes. Elles ne constituent pas la preuve d'un délit. Le Centre d'analyse des opérations et

when they have suspicions that are material, they can engage with law enforcement, and law enforcement can take it from there.

I'm going to talk about money laundering cases generally in the United States. Sometimes that has happened. Other times, law enforcement has followed criminals around and detected or observed proceeds from crime being laundered in branches of banks. In either case, law enforcement is following leads, and it's coming from the bottom up.

The other way — and this is why the integrity and security mandate is so important and why what we're doing in terms of our organization is so important — is that now, after our mandate changed last year, we can engage with FINTRAC more easily and trade more information. If they detect a pattern of transactions that is concerning and involves a specific institution, they can inform us.

That is a threat to that institution's security and integrity. OSFI does not have law enforcement, but we can take supervisory activities, shine a light on that activity and, lo and behold, when we do, that activity stops.

The risk here is if we do that and shine a light on activity and it stops, we might be impairing law enforcement, which is why a lot of what we are doing organizationally is trying to connect to different and non-traditional counterparts in the federal government so that we don't make those types of mistakes.

**Senator Marshall:** For the additional things that you are doing, are they showing results?

The impression that is being left with at least some Canadians is that you are tracking these transactions of people who aren't criminals, but we are not hearing anything about the criminals or the money laundering.

You have made changes. Are you seeing the results that you would like to see? They say money laundering is pervasive in Canada. Are you seeing the results that you would like to see? Do you think that you are not there yet?

**Mr. Routledge:** I can answer "yes" to both questions. Let me explain.

After Parliament changed our mandate, we created a new unit. We call it our National Security Unit, and we have populated it with colleagues. We are literally building it as I speak to you today. It is small. It is 25 to 30 people. It will grow toward 40 people by next year. Their job will be to plug into FINTRAC and national security, as well as border security and law

déclarations financières du Canada les recueille, et lorsqu'il a des soupçons importants, il peut s'adresser aux services de police, qui peuvent alors prendre les mesures qui s'imposent.

Je vais parler des cas de blanchiment d'argent en général aux États-Unis. Cette situation se produit parfois. D'autres fois, les forces de l'ordre ont suivi des criminels et ont détecté ou observé le blanchiment de produits du crime dans des succursales de banques. Dans les deux cas, les forces de l'ordre suivent des pistes, et les choses viennent de la base.

Il y a une autre façon, et c'est la raison pour laquelle notre mandat en matière d'intégrité et de sécurité et le travail qu'accomplit notre organisme sont si importants. Depuis que notre mandat a été modifié l'année dernière, nous pouvons communiquer plus facilement avec le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et échanger plus de renseignements. S'il détecte un type de transactions préoccupant lié à une institution particulière, il peut nous en informer.

C'est une menace pour la sécurité et l'intégrité de l'institution. Le BSIF n'est pas chargé de l'application de la loi, mais il peut exercer des activités de surveillance, mettre en lumière ces activités et, lorsque nous le faisons, ces activités cessent.

Le risque est que si nous le faisons, si nous faisons la lumière sur une activité et qu'elle cesse, nous risquons d'entraver l'application de la loi. C'est pourquoi une grande partie des activités de notre organisme consiste à essayer d'établir des liens avec des homologues différents et non traditionnels au sein du gouvernement fédéral, afin de ne pas commettre ce type d'erreur.

**La sénatrice Marshall :** Les mesures supplémentaires que vous prenez donnent-elles des résultats?

Certains Canadiens ont l'impression que vous suivez les transactions de personnes qui ne sont pas des criminels, mais nous n'entendons rien au sujet des criminels ou du blanchiment d'argent.

Vous avez apporté des changements. Les résultats sont-ils à la hauteur de vos espérances? On dit que le blanchiment d'argent est omniprésent au Canada. Obtenez-vous les résultats que vous souhaitez obtenir? Pensez-vous que vous ne les avez pas encore atteints?

**M. Routledge :** Je répondrais « oui » à ces deux questions. Je m'explique.

Lorsque le Parlement a modifié notre mandat, nous avons créé une nouvelle unité. Nous l'appelons l'unité de sécurité nationale et nous y avons affecté certains de nos collègues. Nous sommes en train de la construire en ce moment même. C'est une petite unité. Elle compte 25 à 30 personnes. Elle passera à 40 personnes d'ici l'année prochaine. Leur tâche consistera à



enforcement, and gather this information. It is early days. That is just starting.

My initial take is it is a fairly rich vein of information that helps us identify security and integrity risks at institutions. What we can do, if we are alert and proactive, is we can take action that may shine a light on activities. We are not law enforcement, and I don't think we should be, but we can at least affect the situation when it threatens an institution.

**Senator Galvez:** Superintendent, thank you for your presence here today.

A few days ago at the Energy Committee, we received David Dodge. I am sure you know who he is. He said that globally and here in Canada, we have to make an energy transition in order to deal with the threat posed by climate change.

Later, when asked if we are moving quickly enough, he answered:

Are we moving fast enough in this country? The answer is no, we're not. In part, we're not because the cost of moving quickly actually means that we're going to have to divert a share of our national income from consumption to investment.

We all have a degree of myopia in that sense, so we tend to discount future incomes more highly than even the interest rate that we have in the market.

What role do you see for OSFI in ensuring that the investment needed for the energy transition is sufficient and available?

**Mr. Routledge:** The role of OSFI is going to change with the risk over time.

During my first couple of years in the job, the role of OSFI was to level up climate risk discipline at all the institutions we regulate. We did that through Guideline B-15.

The role of OSFI right now is to take the next two to three years and drive the principles in Guideline B-15 through to action. If we do that, institutions will empirically measure climate risk. What they will find is that the cost of climate risks is high. A sensible board, having empirically measured that cost, will then take — in my view anyway — sensible decisions to mitigate them, and that will create what Mr. Dodge was referring to, or at least it will contribute to the creation of what Mr. Dodge

communiquer avec le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, la Sécurité nationale, les services de la sécurité aux frontières et les services d'application de la loi, et à recueillir ces renseignements. C'est encore tôt. Ce travail ne fait que commencer.

Mon avis initial est qu'il s'agit d'une source d'information assez riche qui nous aidera à cerner les risques en matière de sécurité et d'intégrité au sein des institutions. Si nous sommes vigilants et proactifs, nous pourrions prendre des mesures susceptibles de mettre en lumière certaines activités. Nous ne sommes pas les forces de l'ordre, et je ne pense pas que nous devrions l'être, mais nous pouvons au moins influencer sur la situation lorsqu'elle menace une institution.

**La sénatrice Galvez :** Monsieur le surintendant, je vous remercie de votre présence ici aujourd'hui.

Il y a quelques jours, le comité de l'énergie a reçu David Dodge. Je suis certaine que vous savez de qui il s'agit. Il a déclaré qu'à l'échelle mondiale et ici au Canada, nous devons opérer une transition énergétique pour faire face à la menace que représente le changement climatique.

Plus tard, lorsqu'on lui a demandé si nous allions assez vite, il a répondu :

Notre pays avance-t-il assez rapidement dans ce domaine? La réponse est non. C'est en partie parce que le coût d'une évolution rapide nécessiterait de détourner une part plus importante de notre revenu national de la consommation vers l'investissement.

Nous sommes tous un peu myopes à cet égard. Nous avons tendance à actualiser les revenus futurs plus fortement que les taux d'intérêt que nous avons sur le marché.

Quel rôle pensez-vous que le BSIF puisse jouer pour veiller à ce que les investissements nécessaires à la transition énergétique soient suffisants et disponibles?

**M. Routledge :** Le rôle du BSIF va évoluer en fonction du risque au fil du temps.

Au cours des deux ou trois premières années de mon mandat, le rôle du BSIF était de renforcer la discipline concernant les risques climatiques dans toutes les institutions que nous réglementons. Nous l'avons fait au moyen de la ligne directrice B-15.

Aujourd'hui, le rôle du BSIF consiste à prendre les deux ou trois prochaines années pour mettre en œuvre les principes de la ligne directrice B-15. Si nous le faisons, les institutions mesureront de façon empirique les risques liés aux changements climatiques. Elles constateront que les coûts de ces risques sont élevés. Un conseil d'administration sensé, qui aura évalué les coûts de manière empirique, prendra alors — à mon avis du moins — des décisions sensées pour les réduire, ce qui mènera à

was referring to, which is a shift to more investment in technologies that either adapt to or otherwise respond to climate.

**Senator Galvez:** When talking about this risk — and it's increasing — Bloomberg reports that the big oil exit is leaving Canada's oil sands. Among the big companies and big banks that are leaving, you have Chevron, Shell, Devon Energy, TotalEnergies, BP and Equinor. Over time, since 2010, they are reducing. This constitutes a stranded asset or the risk of a stranded asset increasing.

Considering this statement, Mr. Dodge said that he was concerned of the potential and the risk that is increasing.

How great a risk do stranded assets pose to the Canadian financial sector?

**Mr. Routledge:** At present, regarding the way we measure it, we would say it probably isn't that high. It doesn't mean that's accurate. It just means that we have a measurement system, and the measurement system produces data, and the data suggests that.

Through our climate risk returns and through our Standardized Climate Scenario Exercise — which is a standardized way of looking at transition risks — our job is to oblige institutions to sharpen their pencils and measure empirically and cost more effectively climate change. When they do that, their recognition of the risk will increase, and their economic decisions will change.

What we lack right now is rigour and precision in measuring that risk. I see that our job, at least as a financial institution regulator, is to improve that precision.

We have done that before. We did that with market risk after the dot-com crash in the early 2000s. We did that with liquidity risk after the global financial crisis in 2008 and 2009. This is a financial risk, and we know how to oblige institutions to up their game.

**Senator Galvez:** When are you doing that?

**Mr. Routledge:** Starting now. We have published our regulatory climate returns. Banks will have to measure Scope 1, Scope 2 and Scope 3 emissions across their client base and report them to us.

ce dont M. Dodge parlait, ou du moins y contribuera, à savoir à un virage vers une hausse des investissements dans des technologies d'adaptation aux changements climatiques ou de lutte contre les changements climatiques.

**La sénatrice Galvez :** En ce qui concerne les risques — et ils augmentent —, selon Bloomberg, les grandes sociétés pétrolières se retirent des sables bitumineux canadiens. Parmi les grandes entreprises et les grandes banques qui se retirent, on trouve Chevron, Shell, Devon Energy, TotalEnergies, BP et Equinor. Avec le temps, depuis 2010, on voit une diminution. On parle alors d'un actif délaissé ou de l'augmentation du risque d'actif délaissé.

À la lumière de cette déclaration, M. Dodge s'est dit préoccupé par le risque croissant.

Quelle est l'ampleur du risque que représentent les actifs délaissés pour le secteur financier canadien?

**M. Routledge :** À l'heure actuelle, en ce qui concerne la façon dont nous le mesurons, nous dirions qu'il n'est probablement pas si élevé. Cela ne veut pas dire que c'est exact. Cela signifie simplement que nous disposons d'un système de mesure, que ce système produit des données et que ces données le laissent supposer.

Au moyen de nos relevés sur les risques climatiques et de notre exercice normalisé d'analyse de scénarios climatiques — qui est une façon normalisée d'examiner les risques de transition —, notre travail consiste à obliger les institutions à affûter leurs crayons, à mesurer empiriquement les changements climatiques et à en calculer le coût de manière plus efficace. Lorsqu'elles le feront, elles auront une meilleure compréhension du risque et leurs décisions économiques changeront.

Ce qui nous manque en ce moment, c'est une évaluation rigoureuse et précise de ce risque. Je pense que notre tâche, du moins en tant qu'organisme de réglementation des institutions financières, est d'en améliorer la précision.

Nous l'avons déjà fait auparavant. Nous l'avons fait pour le risque de marché après l'éclatement de la bulle technologique au début des années 2000. Nous l'avons fait pour le risque de liquidité après la crise financière mondiale de 2008 et 2009. Il s'agit d'un risque financier et nous savons comment obliger les institutions à faire mieux.

**La sénatrice Galvez :** Quand le faites-vous?

**M. Routledge :** Dès maintenant. Nous avons publié nos relevés réglementaires sur les risques climatiques. Les banques devront mesurer les émissions de portée 1, de portée 2 et de portée 3 pour l'ensemble de leur clientèle et nous communiquer l'information.

This fall, we have started what we call our Standardized Climate Scenario Exercise, where we are providing a deterministic set of transition scenarios, and we're asking banks what it does to their balance sheet and income statement over a multi-year period. Then that illuminates the risk, and, empirically, sounding boards and risk managers will price it better and make better economic decisions.

**Senator Yussuff:** Thank you, superintendent and colleagues, for being here. I want to return to TD and what we are reading in the media. From two perspectives, I hear you about what you can say, but Canadian depositors — those who hold stock in TD — are now dealing with a debacle over which they had no control. How are they supposed to have confidence in the system, recognizing that the institution did not follow the guidelines? I know there were guidelines. They did not follow the guidelines.

There is a new CEO taking over the bank. The old one is gone with a golden handshake and a "Thank you very much." The depositors and, equally, the shareholders are left holding the bag, and we are told that we cannot say anything about it because it happened in another jurisdiction.

How can we have confidence in the rules that are there in the first place if we can't at least learn something of value? We've put penalties in place not only with what the Americans have done, but we also impose our own penalties as a country, because TD Bank is not just any bank. It is a Canadian bank.

Assist me in how the public can understand this in a better way.

**Mr. Routledge:** I share your sentiment. It isn't pleasant for me to not be as forthcoming as, clearly, you would prefer. You understand it does not matter what I think is pleasant or unpleasant. There is a law, and I follow it.

I can talk about the consequences in the United States. Those are facts. They are in the public domain. The consequences imposed in the United States are consequential for the bank. I would refer you to the bank to obtain their answer to that question. However, as someone who has read the consent orders and the pleas, I can tell you that the consequences are consequential for the bank.

**Senator Yussuff:** In 2025, many Canadians are going to be dealing with mortgage renewals. I am sure it is on your radar, trying to understand where we are and what is the likelihood of

Cet automne, nous avons commencé ce que nous appelons notre exercice normalisé d'analyse de scénarios climatiques, dans lequel nous fournissons un ensemble déterministe de scénarios de transition, et nous demandons aux banques quels sont les effets sur leur bilan et leurs résultats sur une période de plusieurs années. Cela nous éclaire sur le risque et, sur le plan empirique, les groupes de rétroaction et les gestionnaires de risques l'évalueront mieux et prendront de meilleures décisions économiques.

**Le sénateur Yussuff :** Monsieur le surintendant, chers collègues, je vous remercie de votre présence. Je voudrais revenir sur la Banque TD et sur ce que l'on rapporte dans les médias. Je comprends qu'il y a des choses que vous ne pouvez pas dire, mais les déposants canadiens — ceux qui détiennent des actions de la Banque TD — doivent maintenant faire face à une débâcle sur laquelle ils n'ont eu aucun contrôle. Comment sont-ils censés avoir confiance dans le système si l'institution n'a pas suivi les lignes directrices? Je sais qu'il y en avait. Elles n'ont pas été suivies.

Un nouveau PDG prend les rênes de la banque. L'ancien est parti avec un cadeau d'adieu et un « merci beaucoup ». Les déposants et, également, les actionnaires en font les frais et on nous dit que nous ne pouvons rien dire à ce sujet parce que cela s'est passé dans un autre pays.

Comment pouvons-nous nous fier aux règles qui existent si nous ne pouvons pas au moins apprendre quelque chose d'important? Nous avons mis en place des sanctions non seulement en raison de ce que les Américains ont fait, mais nous imposons nos propres sanctions dans notre pays, parce que la Banque TD n'est pas n'importe quelle banque. C'est une banque canadienne.

Aidez-moi à faire en sorte que le public comprenne mieux ce qui se passe.

**M. Routledge :** J'ai le même sentiment que vous. Il n'est pas agréable pour moi de ne pas pouvoir être aussi communicatif que vous le souhaiteriez. Vous comprenez que ce que je pense être agréable ou désagréable n'a pas d'importance. Il y a une loi et je la respecte.

Je peux parler des conséquences aux États-Unis. Ce sont des faits. C'est du domaine public. Les conséquences imposées aux États-Unis ont des répercussions importantes sur la banque. Je vous invite à vous adresser à la banque pour obtenir une réponse à cette question. Toutefois, j'ai lu les ordonnances par consentement et les plaidoyers et je peux vous dire que les conséquences sont importantes pour la banque.

**Le sénateur Yussuff :** En 2025, de nombreux Canadiens devront renouveler leur hypothèque. Je suis sûr que vous vous penchez là-dessus, que vous essayez de comprendre où nous en

defaults. And if there is, the interest rate is coming down, so that is the positive side. We can all feel good about that.

From the data that you are looking at currently, and also in terms of the new horizon in 2025, do you see any significant risks of defaults from mortgage holders who are having to deal with renewals but also in the context of what strain that might put on the financial institutions going forward?

**Mr. Routledge:** I don't have an all-clear message for you. I have good news, though: Despite an extraordinary increase in interest rates, which are now easing back a little bit, and although the housing market has stayed relatively stable — house prices generally haven't gone up in the last couple of years — 99.8% of Canadians are current on their mortgage. I am delighted that credit risk has been so minimal, or events of loss have been so minimal.

You are right; in 2025, and particularly in 2026, there will be a serious wave of renewals. In general, we have seen over the last two years that Canadians have absorbed higher interest rates and have stayed current on their mortgages.

House prices have stayed level, which means that folks aren't forced into distressed sales. It is all very good news. That is 10 or 12 years of fairly sound regulation and good decision making by banks.

There are certain pockets that we're particularly watchful over. About 170,000 Canadian households have variable-rate mortgages with fixed payments, which is a product that could give rise to a substantial increase in monthly payment at renewal, but that number is down from 270,000 about 18 months ago. That tells me that Canadians are self-curing before a more difficult renewal period.

Over the next two years, I believe we will see higher rates of default, but they will remain well below historical averages. That is my expectation.

**The Chair:** To follow up on that, it was also in the news that OSFI had eased — I cannot give you the chapter and verse — the Guideline B-20 stress test for uninsured mortgages when switching providers. It seems like a small category, but the signal was this: What do you mean that you are easing the rules for that? Can you explain?

sommes et quel est le risque de défaut de paiement. Il faut dire que les taux d'intérêt baissent, ce qui est un point positif. Nous pouvons tous nous en réjouir.

D'après les données que vous examinez actuellement, et aussi en ce qui concerne le nouvel horizon de 2025, y a-t-il des risques importants de défaut de paiement pour les titulaires d'hypothèques qui doivent renouveler leurs hypothèques, mais aussi dans le contexte de la pression que cela pourrait exercer sur les institutions financières à l'avenir?

**M. Routledge :** Je n'ai pas de message clair à vous communiquer. J'ai cependant de bonnes nouvelles. Malgré une forte hausse des taux d'intérêt, qui sont maintenant en train de diminuer un peu, et bien que le marché de l'habitation soit resté relativement stable — les prix des maisons n'ont généralement pas augmenté au cours des deux dernières années —, 99,8 % des Canadiens sont à jour dans leurs paiements hypothécaires. Je suis ravi que le risque de crédit ait été si minime, ou que les cas de perte aient été si peu nombreux.

Vous avez raison, en 2025, et surtout en 2026, il y aura une importante vague de renouvellements. De manière générale, au cours des deux dernières années, nous avons constaté que les Canadiens ont absorbé la hausse des taux d'intérêt et sont restés à jour dans leurs paiements hypothécaires.

Les prix des maisons sont restés stables, ce qui signifie que les gens ne sont pas contraints à vendre en raison de difficultés financières. Ce sont là de très bonnes nouvelles. On parle de 10 ou 12 ans de réglementation relativement saine et de bonnes décisions prises par les banques.

Nous sommes particulièrement attentifs à certains groupes. Environ 170 000 ménages canadiens ont des hypothèques à taux variable avec des paiements fixes, un produit qui pourrait donner lieu à une augmentation substantielle du paiement mensuel au moment du renouvellement. Or, ce nombre est en baisse par rapport à 270 000 ménages il y a environ 18 mois. Je pense donc que les Canadiens prennent leur situation en main avant une période de renouvellement plus difficile.

Au cours des deux prochaines années, je crois que les taux de défaut de paiement augmenteront, mais qu'ils resteront bien en deçà des moyennes historiques. C'est ce à quoi je m'attends.

**La présidente :** Par ailleurs, les médias ont également indiqué que le BSIF avait assoupli — je ne peux pas vous le citer textuellement — les règles relatives à la simulation de crise de la ligne directrice B-20 pour les prêts hypothécaires non assurés lors d'un changement de fournisseur. Il semble qu'il s'agisse d'une catégorie restreinte, mais on se demande pourquoi vous assouplissez les règles en la matière. Pouvez-vous expliquer?

**Mr. Routledge:** That refers to something called a straight switch. That's when you are a mortgagor, and you come up to your term, and you want to switch your mortgage to a different lender.

You are uninsured, so you have not paid a Canada Mortgage and Housing Corporation, or CMHC, premium or a premium with one of the private mortgage insurers. Under Guideline B-20, until very recently, the new lender would have to underwrite you and apply a stress test. In a rising rate environment, if you were that borrower walking into the new branch, it would feel unfair. Your neighbour with an insured mortgage doesn't have to do that, but you do. That is unfair. If I were that person, I would feel hard done by.

Regarding the people who switched at renewal before the stress test was in place, the percentage of renewing mortgagors who switched lenders varied between 2% and 6%, and the average was about 4%. Since the application of the stress test, it is the same.

When we looked at it, we thought, "Well, it feels unfair; authentically, it is unfair for a certain group of Canadians. If it is not really a prudential issue, why impose this principle with purity?" So we lightened it a little.

Something we have done, which will help mitigate any risk that might come up that we don't expect, is that we are implementing something called a loan-to-income test which is something directed at bank portfolios, and that will attenuate any sudden increase in leverage. It has proven to be effective in other countries.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Varone:** I will return to a phrase mentioned by Senator Loffreda: "know your client." I will put this through a small business lens.

There are a multitude of small businesses that do cash business. Cash is still an accepted instrument in Canada. We run a family business that does deposits well over the anti-money laundering guidelines because it is a large hospitality group. I have a multitude of clients who do the same thing. They are small businesses; they do not have active managers because they do not have loans, but God forbid they run into a teller who is new. The burden of the crime, in terms of the anti-money laundering reality, falls on the small business. I know first-hand where I'm kept at the teller, and they are trying to verify who I am and the business I'm in because we have a \$30,000 deposit that came in from a wedding.

**M. Routledge :** Il est question ici de ce que l'on appelle un transfert direct. C'est lorsqu'un emprunteur a une hypothèque qui arrive à terme et qu'il souhaite changer de prêteur.

Vous n'êtes pas assuré, c'est-à-dire que vous n'avez pas payé de prime à la Société canadienne d'hypothèques et de logement, ou SCHL, ou à l'un des assureurs privés de prêts hypothécaires. Au titre de la ligne directrice B-20, jusqu'à tout récemment, le nouveau prêteur devait appliquer la simulation de crise à votre prêt hypothécaire. Dans un contexte de hausse des taux, si vous étiez cet emprunteur qui se présentait dans une autre institution, vous auriez l'impression que ce n'est pas juste. Votre voisin dont le prêt hypothécaire est assuré n'a pas à faire cela, mais vous, vous devez le faire. C'est injuste. Si j'étais cette personne, je me sentirais lésé.

En ce qui concerne les personnes qui ont changé de prêteur au moment du renouvellement avant que la mesure sur l'application de la simulation de crise ne soit en place, la proportion des emprunteurs dans cette situation variait entre 2 et 6 %, et la moyenne était d'environ 4 %. Depuis que la simulation de crise est appliquée, la proportion est restée la même.

Lorsque nous avons examiné la situation, nous nous sommes dit que c'était injuste, en réalité, pour un certain groupe de Canadiens. Nous nous sommes dit : si ce n'est pas un réel problème de nature prudentielle, pourquoi imposer ce principe de façon absolue? Nous avons donc assoupli un peu les exigences.

Nous avons pris une mesure qui contribuera à atténuer tout risque imprévu, à savoir l'application d'un test associé au ratio prêt-revenu, qui vise les portefeuilles bancaires et qui atténuera toute hausse soudaine. Cette mesure s'est avérée efficace dans d'autres pays.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Varone :** Je reviendrai sur une chose qu'a dite le sénateur Loffreda : « connaître son client ». Je vais me placer du point de vue des petites entreprises.

De nombreuses petites entreprises font des transactions en espèces. L'argent comptant est toujours accepté au Canada. Nous dirigeons une entreprise familiale dont les dépôts dépassent largement la limite des lignes directrices en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, car il s'agit d'un grand groupe de l'industrie de l'accueil. J'ai une foule de clients qui font la même chose. Ce sont de petites entreprises et elles n'ont pas de gestionnaires actifs parce qu'elles n'ont pas de prêts, mais il ne faut surtout pas qu'elles tombent sur un caissier qui est nouveau. Le fardeau du crime, en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent, retombe sur la petite entreprise. Je le sais : on me garde au guichet, on essaie de vérifier qui je suis et quelles sont mes activités parce que nous avons un dépôt de 30 000 \$ provenant d'un mariage.

There has to be some methodology. I do not know what it is, but I would like your comments on it. I know you want to stop the criminals. As the chair stated, if all rules worked, there wouldn't be any criminals, but the burden you are placing with these rules on small businesses is almost intolerable.

**Mr. Routledge:** I'm talking about banks generally. If a bank in that situation does not have policies and procedures in place to serve its customers well — to serve legitimate customers who happen to take in revenue in bills legitimately — and if it hasn't trained its employees to differentiate between legitimate uses of cash and someone who appears to be walking in with illicit proceeds of crime, then that institution needs to do better by its customers.

In other words, that is an institutional responsibility. In a competitive banking system, I would hope that there would be competitive players who would notice that gap in the market and develop that expertise so that when a business such as yours needs banking services, you wouldn't face that.

More competition in a local market would help with that. Could I do anything as the prudential regulator? To be honest, no. That is not our mandate from Parliament.

**Senator Varone:** You do offer guidelines.

**Mr. Routledge:** Yes. We can in our guidelines. There is no guideline that says, "Do not take a \$30,000 deposit." There is a guideline that says, "Be aware of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, or PCMLTFA; make sure that you are following through on it, in letter and in spirit, and do it in a responsible way."

We are not that proscriptive.

**Senator Martin:** Thank you for being here.

You said something in response to an earlier question that caught my attention. I want to ask you to elaborate on it further. It is the National Security Unit that you mentioned. You said it is fairly new. In light of the TD situation, \$3 billion is a huge fine. I am from British Columbia. We have been talking about money laundering for quite some time. You said that it is quite new; it is small.

**Mr. Routledge:** It is.

**Senator Martin:** That is concerning to hear. Could you talk more about how it is going to be? Can it address the issue? In what ways will it be expanded?

Il doit y avoir une certaine méthode. Je ne la connais pas, mais j'aimerais avoir votre avis à ce sujet. Je sais que vous voulez arrêter les criminels. Comme l'a dit la présidente, si toutes les règles fonctionnaient, il n'y aurait pas de criminels, mais le fardeau que vous imposez aux petites entreprises avec ces règles est presque intolérable.

**M. Routledge :** Je parle des banques en général. Dans cette situation, si une banque n'a pas mis en place des politiques et des procédures pour bien servir ses clients — pour servir les clients légitimes qui encaissent des revenus en billets de façon légitime — et si elle n'a pas formé ses employés de sorte qu'ils puissent faire la différence entre quelqu'un qui utilise de façon légitime de l'argent liquide et quelqu'un qui semble entrer avec des produits de la criminalité, alors cette institution doit faire mieux pour ses clients.

Autrement dit, il s'agit d'une responsabilité institutionnelle. Dans un système bancaire concurrentiel, j'espère qu'il y aura des acteurs compétitifs qui remarqueront cette lacune dans le marché et qui développeront cette expertise, de sorte que lorsqu'une entreprise comme la vôtre a besoin de services bancaires, elle n'a pas à faire face à cette situation.

Une concurrence accrue dans un marché local y contribuerait. Le BSIF pourrait-il faire quelque chose en tant qu'organisme de réglementation prudentielle? Pour être honnête, non. Ce n'est pas le mandat que nous a confié le Parlement.

**Le sénateur Varone :** Vous proposez des lignes directrices.

**M. Routledge :** Oui. Il y a nos lignes directrices. Il n'y a pas de ligne directrice qui dit : « n'acceptez pas un dépôt de 30 000 \$ ». Il y a une ligne directrice qui dit : prenez connaissance de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, assurez-vous de la respecter, d'en respecter la lettre et l'esprit, et faites-le de manière responsable.

Notre rôle ne consiste pas à ce point à proscrire.

**La sénatrice Martin :** Je vous remercie de votre présence.

En réponse à une question précédente, vous avez dit quelque chose qui a retenu mon attention. Je voudrais vous demander d'en dire plus à ce sujet. Il s'agit de l'unité de sécurité nationale, dont vous avez parlé. Vous avez dit qu'elle était relativement nouvelle. À la lumière de la situation de la Banque TD, une amende de 3 milliards de dollars, c'est énorme. Je viens de la Colombie-Britannique. Nous parlons du blanchiment d'argent depuis un certain temps. Vous avez dit que c'était assez récent. C'est une petite organisation.

**M. Routledge :** En effet.

**La sénatrice Martin :** C'est inquiétant. Pourriez-vous nous en dire plus sur ce qu'il en sera? Peut-elle résoudre le problème? De quelle manière sa portée sera-t-elle élargie?

**Mr. Routledge:** Yes, it is new. We built it after Parliament changed OSFI's mandate in response to it. Since COVID, integrity and security as risks have intensified, and this is our response to it.

When it happened, we looked at the legislation and wondered how we could apply this change to our mandate in a responsible way. We recognized that "integrity" and "security" are broad words, but we've done a lot of the work on it since the financial crisis because we've developed guidelines for cyber risk, third party risk management, corporate governance and culture. All of those are related to security and integrity.

Mr. Yalkin and his team wrote a guideline that said that integrity and security mean these non-financial risks, and we're supervising that. Then we said that integrity and security also mean risks that we, as an institution, need to improve our awareness of — they're risks related to money laundering, national security and law enforcement that might implicate our institutions.

It was a new area, so we developed this unit to go out and take in this new information from national security, law enforcement and money laundering — we need people who are familiar with those worlds. We built this unit, basically, so that we can protect information in line with our national security information standards. Then we invite our colleagues in government institutions, where we traditionally haven't been present, and have those professionals interpret this information and work with our supervisors when there is a serious threat to an institution's security and integrity.

The answer to your concern is that it is new, and we are building it. It does reflect a growing realization among bank regulators globally that financial risk is usually the weather report on the day of, not the weather report the day before.

**Senator Martin:** This is related to the risk of, for instance, cyberattacks: Your *Risk Report — AI Uses and Risks at Federally Regulated Financial Institutions* highlights that by 2026, 70% of financial institutions are expected to integrate AI into their operations, but then that also brings to light potential risks, especially cyberattacks, to these institutions. So it would heighten that risk.

How is OSFI working to ensure that financial institutions implement comprehensive risk management frameworks to safeguard against these vulnerabilities?

**M. Routledge :** Oui, elle est nouvelle. Nous l'avons créée après que le Parlement a modifié le mandat du BSIF en réponse à la crise. Depuis la pandémie de COVID, les risques liés à l'intégrité et à la sécurité se sont multipliés, et c'est notre réponse.

Lorsque cela s'est produit, nous avons examiné les dispositions législatives et nous nous sommes demandé comment nous pouvions appliquer le changement à notre mandat de manière responsable. Nous avons constaté que les termes « intégrité » et « sécurité » sont très généraux, mais nous y avons beaucoup travaillé depuis la crise financière, car nous avons élaboré des lignes directrices sur le cyberrisque, la gestion du risque lié aux tiers, la gouvernance d'entreprise et la culture. Tous ces éléments sont liés à la sécurité et à l'intégrité.

M. Yalkin et son équipe ont rédigé une ligne directrice qui indique que l'intégrité et la sécurité recouvrent ces risques non financiers, et nous les surveillons. Nous avons ensuite précisé que l'intégrité et la sécurité recouvraient également les risques que nous, dans notre institution, devons mieux connaître — il s'agit des risques liés au blanchiment d'argent, à la sécurité nationale et à l'application de la loi qui pourraient toucher nos institutions.

C'était nouveau et nous avons donc créé l'unité pour recueillir les nouveaux renseignements sur la sécurité nationale, l'application de la loi et le blanchiment d'argent — nous avons besoin de personnes qui connaissent bien ces univers. Essentiellement, nous avons créé l'unité pour pouvoir protéger l'information conformément à nos normes en matière d'information sur la sécurité nationale. Nous invitons ensuite nos collègues des institutions gouvernementales, où nous ne sommes généralement pas présents, pour que ces professionnels interprètent les renseignements et travaillent avec nos superviseurs lorsqu'il y a une grave menace pour la sécurité et l'intégrité d'une institution.

En réponse à votre préoccupation, je dirai que c'est une nouvelle organisation et que nous sommes en train de la bâtir. Elle reflète une prise de conscience croissante, parmi les organismes de réglementation bancaire du monde entier, du fait que lorsqu'il s'agit du risque financier, les choses se passent généralement le jour même, et non la veille.

**La sénatrice Martin :** Ceci concerne le risque, par exemple, de cyberattaques. Dans le *Rapport du BSIF et de l'ACFC — L'IA dans les institutions financières fédérales : utilisations et risques*, vous soulignez que d'ici 2026, 70 % des institutions financières devraient intégrer l'intelligence artificielle dans leurs opérations. Or, cela met également en lumière les risques possibles, en particulier les risques de cyberattaques, pour ces institutions. Le risque s'en trouverait donc accru.

Comment le BSIF veille-t-il à ce que les institutions financières mettent en œuvre des cadres de gestion des risques complets pour se prémunir contre ces vulnérabilités?

**Mr. Routledge:** I'm going to ask Mr. Yalkin — who wrote our guideline on integrity and security — to talk about that.

**Tolga Yalkin, Assistant Superintendent, Regulatory Response Sector, Office of the Superintendent of Financial Institutions:** We have a comprehensive guideline in existence. We brought it into existence a few years ago. It is on cyber and tech risk. Although that guideline is not specific to AI, it certainly covers all cyber and tech risks that financial institutions could face.

In that guideline, you'll see the expectations that we have of financial institutions when it comes to the sound management of those risks — the different systems they need to put in place, who is accountable for what, what they need to do when an issue arises, what they need to report to us, what steps have to be taken and then, after there is a particular incident, for example, what we expect them to do as a consequence when it comes to lessons learned, improving their systems, et cetera.

Like other developments in the external environment, AI has the capacity, as you just pointed out, to heighten the vulnerabilities when it comes to cyber and tech risks. It also potentially offers the opportunity to be a useful tool, for example, with red teaming and being able to use AI in order to identify vulnerabilities that might exist within the systems that financial institutions have.

It's really an emerging area right now, so we're working really closely with partners. We work with the FCAC and the Global Risk Institute to get a sense of how AI is developing in the financial sector and how, at the end of the day, it could have an impact on the risk areas we're active on as a prudential regulator.

**Senator Martin:** So you have the guidelines, but are the financial institutions in step or up to speed on being able to follow these guidelines? Do they have personnel who will be working on these issues?

**Mr. Yalkin:** I can't speak to any specific financial institution, but I can tell you that we work with them on a regular basis to ensure they understand and are implementing our guidelines. We conduct reviews, either comprehensive or targeted reviews, on certain elements of our guideline over the course of time. That occurs over the course of months and years. Also, when incidents occur in a particular financial institution, that often triggers us to look more closely at that institution and make sure they have actually followed our guidelines.

**M. Routledge :** Je vais demander à M. Yalkin de répondre à votre question. Il a rédigé notre ligne directrice sur l'intégrité et la sécurité.

**Tolga Yalkin, surintendant auxiliaire, Secteur des mesures de réglementation, Bureau du surintendant des institutions financières :** Nous avons une ligne directrice exhaustive. Nous l'avons établie il y a quelques années. Elle porte sur les risques liés à la technologie et à la cybersécurité. Bien qu'elle ne concerne pas spécifiquement l'intelligence artificielle, elle s'étend à l'ensemble des risques liés à la technologie et à la cybersécurité auxquels les institutions financières pourraient faire face.

La ligne directrice énonce nos attentes en matière de saine gestion des risques. Elle explique les différents systèmes que les institutions financières doivent mettre en place, qui est responsable de quoi, les mesures à prendre en cas d'incident, les incidents à signaler et les étapes à suivre en cas d'incident. Elle énonce également ce que les institutions doivent faire à la suite d'un incident, par exemple pour en tirer des leçons, pour améliorer leurs systèmes, etc.

Comme toute avancée dans l'environnement externe, l'intelligence artificielle a le potentiel, comme vous venez de le dire, d'accroître la vulnérabilité face aux risques liés à la technologie et à la cybersécurité. Cependant, elle a également le potentiel de devenir un outil utile. Par exemple, les institutions financières pourraient s'en servir lorsqu'elles utilisent la méthode de l'équipe rouge, ainsi que pour déceler des failles dans leurs systèmes.

Comme c'est un domaine en pleine évolution, nous travaillons en étroite collaboration avec nos partenaires. Nous collaborons avec l'Agence de la consommation en matière financière au Canada et avec l'Institut mondial de gestion des risques pour comprendre l'évolution de l'intelligence artificielle dans le secteur financier et l'incidence qu'elle pourrait avoir sur les secteurs de risque que nous surveillons en notre qualité d'organisme de réglementation prudentielle.

**La sénatrice Martin :** D'accord, vous avez une ligne directrice, mais les institutions financières ont-elles la volonté ou la capacité de la suivre? Affectent-elles du personnel à ces enjeux?

**M. Yalkin :** Je ne peux pas parler d'institutions financières particulières, mais je peux vous dire que nous travaillons régulièrement avec elles pour nous assurer qu'elles comprennent et qu'elles suivent notre ligne directrice. Au fil du temps, nous effectuons des examens — exhaustifs ou ciblés — d'éléments donnés de notre ligne directrice. Ces examens sont faits sur plusieurs mois, voire plusieurs années. De plus, quand un incident survient à une institution financière, il arrive souvent que nous examinons de près l'institution touchée pour nous assurer qu'elle a suivi notre ligne directrice.



We respond to those situations as they arise.

**Senator Fridhandler:** We have very much focused today on banking, but as a regulator of federal financial institutions, you monitor many other industries in the financial sector.

First, aside from, perhaps, insurers and trusts, can you tell us who these other players are and whether there are unique issues or concerns relative to those as opposed to what you've generally identified as the banking sector concerns?

**Mr. Routledge:** With respect to?

**Senator Fridhandler:** The other types of institutions that you regulate, whether those are insurers, which have some very unique characteristics, or trusts. Beyond that, I can't name them, but you can tell us who they might be.

**Mr. Routledge:** I'm going to say this out loud to remind myself not to go on for too long, because we do regulate a lot of industries, but let me give you a flavour.

We regulate life insurers, property and casualty insurers, mortgage insurers, reinsurers and certain federal pension plans. We actually have a wide array of non-banking supervisory activities and expertise — 400 institutions, under 100 of which are banks, with the rest being insurers, and then 1,200 federal pension plans.

In the life insurance sector, with interest rates on an upward trajectory over the last few years, it's very good for life insurers. Generally, we've seen strong profitability and improving capitalization for life insurers because of that. As always, when things are good, sometimes companies want to take more risk to generate higher returns. We have our eye on a few areas, the most important of which is the use of alternative assets and the use of private equity managers who like the long-term nature of the liabilities because it allows them to fund more aggressive long-term higher-risk investments.

We keep a pretty good eye on that. In Canada, it's fair to say we have some pretty astute risk managers. Our vulnerability on that scale is perhaps a little lower than other systems, but we stay curious about the scenario.

With property and casualty, or P&C, insurers and reinsurers, the big issue this year is catastrophe risk. The Insurance Bureau of Canada, which does great work on catastrophe, said our insured losses from catastrophic events was \$7.5 billion. The previous high was \$4 billion. Moreover, the insurers that we

Nous réagissons aux situations à mesure qu'elles surviennent.

**Le sénateur Fridhandler :** La discussion d'aujourd'hui s'est focalisée sur les banques, mais à titre d'organisme de réglementation des institutions financières fédérales, vous surveillez nombre d'autres industries du secteur financier.

D'abord, mis à part peut-être les assureurs et les sociétés de fiducie, pouvez-vous nous dire quelles sont les autres entités que vous surveillez et s'il y a des préoccupations ou des enjeux propres à ces entités, par opposition aux enjeux généraux relatifs au secteur bancaire?

**M. Routledge :** En ce qui a trait à quoi?

**Le sénateur Fridhandler :** Aux autres types d'institutions que vous réglemez, que ce soit les assureurs, qui ont des caractéristiques uniques, ou les sociétés de fiducie. Je ne peux pas en nommer d'autres, mais je vous demanderais de nous dire quelles sont les autres entités.

**M. Routledge :** Je vais dire ceci à voix haute pour me rappeler de ne pas parler trop longtemps parce que nous réglementons un grand nombre d'industries. Je peux vous donner un aperçu.

Nous réglementons les sociétés d'assurance-vie, les sociétés d'assurances multirisques, les assureurs de prêts hypothécaires, les réassureurs et certains régimes de retraite fédéraux. Notre expertise est diverse et nous exerçons une vaste gamme d'activités de surveillance d'institutions non bancaires — soit 400 institutions, dont moins de 100 sont des banques et les autres sont des assureurs, ainsi que 1 200 régimes de retraite fédéraux.

Dans le secteur de l'assurance-vie, la trajectoire ascendante des taux d'intérêt des dernières années est très avantageuse pour les assureurs. Globalement, elle a entraîné une augmentation de leur rentabilité et une amélioration de leur capitalisation. Comme toujours, quand les choses vont bien, les sociétés ont tendance à vouloir prendre plus de risques afin de générer de plus grands revenus. Nous surveillons quelques enjeux, le plus important étant le recours aux biens non traditionnels et aux sociétés de capital-investissement, qui voient d'un bon œil le caractère pérenne du passif parce qu'il leur permet de financer de gros investissements à long terme et à risque élevé.

Nous surveillons cela d'assez près. On peut dire qu'au Canada, nous avons de fins gestionnaires du risque. Nous sommes peut-être un peu moins vulnérables dans ce secteur que d'autres, mais nous restons aux aguets.

En ce qui concerne les sociétés d'assurances multirisques et les réassureurs, le grand enjeu cette année, c'est le risque de catastrophe. Selon le Bureau d'assurance du Canada, qui fait du très bon travail dans ce domaine, les sinistres assurés attribuables à des événements catastrophiques se sont élevés à 7,5 milliards

supervise are telling us that 7.5 billion is this year's high, but five years from today, it will probably not be that high.

We're worried about all sorts of consequences of that. What happens to coverage? Will there be adequate coverage of homeowners? If there is, what does that mean for the value of bank collateral? Will property and casualty insurers be able to buy catastrophe reinsurance so that they don't suffer the full measure of costs?

This all returns to my earlier answer about the quantification of climate risk. This is the work we have to do over the next few years to sort that out.

With respect to pension plans, again, higher rates are very good, just like with life insurers, so solvency ratios at federal pension plans are near historic highs. In other words, assets-to-liabilities ratios are very good. If interest rates fell dramatically and suddenly, that would change.

Now we do work to make sure there is resiliency for that outcome.

That is a tour d'horizon for the non-banking sector.

**The Chair:** I am reading a book right now about bank fees, which are particularly high on ATM activity, non-sufficient funds and all of these things.

What, if anything, can you do from a regulatory side to either suggest behaviour, regulate behaviour or monitor behaviour? This is a question that should be dealt with basically through competition, but we don't have a lot in the banking sector.

**Mr. Routledge:** My honest answer is this: not very much. I don't say this gladly, but OSFI's job includes sound financial conditions, integrity and security. The only real angle that we would have is if an institution were seen to be particularly egregious in a way that affected its reputation. We would intervene at the board of directors and say, "Correct this because it's affecting your reputation, and, therefore, it threatens your integrity." But those would be extreme cases, and it would not address the broader issue you're talking about. The broader issue you're talking about would be, yes, competition and then consumer protection.

**The Chair:** I guess you could make this case: This is the subject of newspaper reporting, television, you name it. This is a go-to every six months, which is that bank fees are having this

de dollars. Le record précédent était de 4 milliards de dollars. De plus, les assureurs que nous supervisons nous disent que 7,5 milliards, c'est le record cette année, mais que dans cinq ans, ce sera probablement beaucoup plus.

Cette réalité risque d'avoir toutes sortes de conséquences préoccupantes. Qu'arrivera-t-il à la protection? Les propriétaires seront-ils adéquatement protégés? Le cas échéant, quelle incidence cela aura-t-il sur la valeur de la garantie de la banque? Les sociétés d'assurances multirisques pourront-elles souscrire à une réassurance contre les catastrophes afin de ne pas avoir à assumer la totalité des coûts?

Tout cela nous ramène à ma réponse précédente au sujet de la quantification des risques climatiques. C'est le travail que nous devons faire au cours des prochaines années pour régler la question.

Pour ce qui est des régimes de retraite, dans ce secteur aussi, comme dans le secteur de l'assurance-vie, les taux élevés sont très avantageux. Les ratios de solvabilité des régimes de retraite fédéraux atteignent des sommets presque historiques. Autrement dit, les ratios actif-passif sont très bons. Une chute spectaculaire et soudaine des taux d'intérêt changerait la donne.

Nous prenons des mesures pour nous assurer que les institutions sont parées à cette éventualité.

Voilà un tour d'horizon du secteur non bancaire.

**La présidente :** Je suis en train de lire un livre sur les frais bancaires. Les frais de guichet automatique bancaire, les frais d'insuffisance de fonds et les autres frais de la sorte sont particulièrement élevés.

En tant qu'organisme de réglementation, que pouvez-vous faire pour influencer, réglementer ou surveiller les comportements? C'est un problème qui devrait être réglé par la concurrence, mais la concurrence est limitée dans le secteur bancaire.

**M. Routledge :** Ma réponse franche est : pas grand-chose. Il me déplaît de le dire, mais le rôle du BSIF est d'assurer la bonne santé financière, l'intégrité et la sécurité. Nous pourrions seulement intervenir si le comportement d'une institution était tellement déplorable qu'il entacherait sa réputation. En pareil cas, nous pourrions dire au conseil d'administration : « Vous devez corriger votre comportement parce qu'il nuit à votre réputation, et donc à votre intégrité. » Cependant, nous pourrions seulement intervenir dans des cas extrêmes. Ce n'est donc pas une solution au problème général dont vous parlez. La solution à ce problème, comme vous l'avez dit, c'est la concurrence, ainsi que les mesures de protection des consommateurs.

**La présidente :** On pourrait faire valoir qu'il en est question dans les journaux, à la télévision et partout ailleurs. Tous les six mois, un reportage montre que les frais bancaires ont telle

impact on this consumer who can't take that kind of an increase. We look at it through mortgage hikes or whatever it may be.

It seems to me that the industry is taking a bit of a reputational hit on this right now. Is it an actual discussion point at all?

**Mr. Routledge:** The way it would flow through generally and realistically is if in the course of their work, the FCAC sanctioned an institution for serious consumer protection deficiencies and if that sanction were viewed as a major reputation, the supervisor who worked for OSFI would bring it to the board of directors, and we could effect it that way.

Just to be clear, that would be a fairly severe case, and it wouldn't affect the everyday issues.

**The Chair:** Thank you. I wanted to put that on the record, if we could.

**Senator Marshall:** Just going back to the National Security Unit, I was looking at the increase in the number of staff over the last number of years. I know that you say it's early on, but once you get them in place, how are you going to measure how effective they are?

**Mr. Routledge:** There are two ways. It's through the number of cases they bring to supervisors. In other words, are you detecting information that is actionable and useful by supervisors? That's a big part of the job. Are we picking up risks and trends that allow us to intervene earlier to protect an institution's security and integrity? We'll need to find that, and I think we will. I think it's a particularly rich vein. But to be blunt, if we don't find that information, then we'd have to think again about the utility of that unit. Every unit has to have a purpose.

The other way is to understand from supervisors how well this new unit is integrating with the supervisory process. As you might imagine, bank supervisors have a particular way of doing things. Law enforcement experts — people who have a national security background or FINTRAC background — have a different way. A key part of the job is making sure the organization is working effectively and collaboratively, because there is inevitable conflict. They're managing their conflict and their tensions productively.

Two weeks ago, I was speaking to a group of new hires in this unit, and I said that the best thing I've heard in the last couple of months is modest reports of frustrations and tensions, such as, "How do we work together? We don't know. Well, you should do this. You should do that." That's good. That tells me the group is engaging. If they have the right leadership, which we

incidence sur tel consommateur qui ne peut pas absorber une telle hausse. On parle de l'augmentation des paiements hypothécaires et de tout le reste.

Il me semble que cette question est en train de ternir la réputation de l'industrie. Avez-vous des discussions à ce sujet?

**M. Routledge :** De manière générale et réaliste, il faudrait que l'ACFC prenne des sanctions contre une institution pour de graves lacunes dans la protection des consommateurs. Si ces sanctions entachaient sérieusement la réputation de l'institution, le surveillant attaché au BSIF soulèverait la question auprès du conseil d'administration. C'est ainsi que nous pourrions intervenir.

Je tiens à préciser qu'il s'agirait d'un cas extrême et que cela ne réglerait pas les problèmes de tous les jours.

**La présidente :** Merci. Je voulais que ce soit consigné au compte rendu.

**La sénatrice Marshall :** Pour revenir à l'unité de sécurité nationale, je regardais l'augmentation du nombre d'employés au cours des dernières années. Je sais que vous avez dit qu'il était encore tôt, mais une fois que l'unité sera bien établie, comment évalueriez-vous son efficacité?

**M. Routledge :** Il y a deux moyens. Le premier, c'est par le nombre de dossiers qu'elle soumet aux surveillants. Autrement dit, collecte-t-elle de l'information dont les surveillants peuvent se servir pour agir? C'est une grande partie du travail. Détecte-t-elle des risques et des tendances qui nous permettent d'intervenir plus tôt pour protéger la sécurité et l'intégrité d'une institution? C'est ce que nous devons trouver, et d'après moi, nous y arriverons. Je pense que c'est un filon particulièrement riche. Toutefois, franchement, si l'unité ne trouve pas d'information de la sorte, nous devons remettre en question son utilité. Chaque unité doit remplir une fonction.

L'autre moyen, c'est en demandant aux surveillants d'évaluer l'intégration de la nouvelle unité au sein du processus de surveillance. Comme vous pouvez l'imaginer, les surveillants du secteur bancaire ont une approche particulière, et les spécialistes de l'application de la loi — les gens de la sécurité nationale et du CANAFE — ont leur propre approche. Un élément primordial du travail, c'est de veiller à ce que l'organisation travaille efficacement et en collaboration, parce que les différends sont inévitables. Elle doit gérer les différends et les tensions de manière productive.

Il y a deux semaines, je parlais avec un groupe de nouveaux employés qui se sont joints à l'unité. Je leur ai dit que la meilleure chose que j'avais entendue au cours des deux ou trois derniers mois, c'était de modestes déclarations de frustrations et de tensions, par exemple : « Comment pouvons-nous travailler ensemble? Nous ne savons pas. Eh bien, vous devriez faire ceci

do, they'll solve problems, and we'll get a good workable way to figure this out.

**Senator Marshall:** How can you measure whether you find instances of money laundering? How do you get your hands around that?

**Mr. Routledge:** That's a great question. In the case of the United States, that came through law enforcement. The way we would find it directly is we would get reports from our colleagues in law enforcement or money laundering or the Canada Border Services Agency or national security, and we would identify some sort of pattern at an institution or institutions. Then we would, in particular, look to any evidence that those partners had, and of particular utility would be suspicious transaction reports from FINTRAC. We would do due diligence on that evidence to see if it was indicative of a pattern that required a security and integrity intervention at a financial institution.

We're early days, and we're figuring that out. We're a constitutional monarchy with the rule of law. No one is above the law, including officials in government. What we're trying to do is figure out how to do that in a responsible way.

**Senator Marshall:** I'm an accountant, so I'm looking at the numbers. Would you measure it by you finding one instance of money laundering, or you could attach a dollar amount to it and say it's \$50 million? Have you thought that far ahead?

**Mr. Routledge:** We're not that far along to get to measuring money laundering flows, but we can measure interventions at institutions. That would be the initial data point we would look to. Over time, as we have more events, perhaps we could do that.

**Senator Marshall:** As Senator Varone was saying, if it is an intervention for a law-abiding citizen who is just trying to do business, I don't think that should be factored in.

**Senator Loffreda:** Just to continue on that, although my question is on artificial intelligence, I believe "know your client" is key. You really have to stress with the banks to know their clients. If they know their clients, the money laundering becomes easy to spot and supervise and access. When you don't know the market — TD in the U.S. probably didn't know the market as well as Canada — you get caught. HSBC was caught all over the world.

et vous devriez faire cela. » C'est bien; c'est la preuve que le groupe collabore. S'il est bien dirigé — et c'est le cas —, il règlera les problèmes, et nous trouverons de bonnes solutions.

**La sénatrice Marshall :** Comment pouvez-vous évaluer la détection des cas de blanchiment d'argent? Comment peut-on résoudre ce problème?

**M. Routledge :** C'est une très bonne question. Aux États-Unis, ce sont les organismes d'application de la loi qui l'ont fait. Pour détecter directement les cas de blanchiment d'argent, nous allons examiner les rapports que nous soumettent nos collègues des forces de l'ordre, de la lutte contre le blanchiment d'argent, de l'Agence des services frontaliers du Canada ou de la sécurité nationale, à la recherche d'un schéma quelconque dans les activités d'une institution ou de plusieurs institutions. Puis, nous allons demander à nos partenaires de nous fournir des éléments de preuve. Les déclarations d'opérations douteuses du CANAFE nous seront particulièrement utiles. Nous allons examiner les éléments de preuve avec diligence raisonnable pour déterminer s'il s'en dégage un schéma justifiant que nous intervenions auprès d'une institution pour des raisons liées à la sécurité et à l'intégrité.

Il est encore tôt, et nous n'avons pas encore tout réglé. Le Canada est une monarchie constitutionnelle qui respecte la primauté du droit. Personne n'est au-dessus de la loi, y compris les représentants du gouvernement. Nous essayons de trouver comment faire ce travail de manière responsable.

**La sénatrice Marshall :** Je suis comptable; je regarde donc les chiffres. Vos évaluations seront-elles fondées sur le nombre de cas de blanchiment d'argent détectés, ou allez-vous utiliser une certaine somme, disons 50 millions de dollars? Avez-vous poussé vos réflexions jusque-là?

**M. Routledge :** Nous n'avons pas encore établi comment évaluer les flux de blanchiment d'argent, mais nous pouvons évaluer les interventions auprès des institutions. Ce sont les premières données que nous allons examiner. Avec le temps, quand nous aurons détecté plus de cas, peut-être que nous pourrions faire cela.

**La sénatrice Marshall :** Comme le disait le sénateur Varone, si l'intervention est liée à un citoyen respectueux des lois qui tente juste de faire des affaires, je ne crois pas qu'on devrait en tenir compte.

**Le sénateur Loffreda :** Juste pour ajouter à cela, bien que ma question porte sur l'intelligence artificielle, je crois qu'il est essentiel de « connaître son client ». Il faut vraiment insister auprès des banques sur l'importance de connaître leurs clients. Si elles connaissent leurs clients, il devient facile de détecter, de surveiller et de mettre au jour les cas de blanchiment d'argent. Quand on ne connaît pas le marché — la Banque TD aux États-Unis ne connaissait probablement pas aussi bien le marché

OSFI released a new framework to strengthen financial institutions' resilience to cyberattacks, and your news release was from April 21, 2023. Are the financial institutions adapting to that press release and those guidelines that you put out there? What is the new threat? Are we secure? Are our financial institutions secure enough?

More importantly, we just saw in the news and everywhere that there is a heightened risk for cyberattacks in Canada by countries such as Russia, China and India, with new developments. Will you be releasing new guidelines? I mean, it is dynamic. It's not static. April 2023 is almost obsolete by now, I would assume.

**Mr. Routledge:** I don't know if we would release new guidelines. We have a responsibility to keep our cyber risk guideline up to date. At some point in the relatively near future, we'll have to cycle through the cyber risk guideline and ask our institutions for their feedback and then also analyze the environment and make sure that we think it is fit for purpose. That would be a natural part of our regulatory process.

The first question was this: Are Canadian banks protected against cyber-threats, and do they believe they're protected against cyber-threats? I would say Canadian financial institutions that are well capitalized and generally profitable do invest heavily in cyberdefences, and I feel comfortable that they've been responsible.

I would feel uncomfortable if any bank CEO or chairman of the board or board member said, "Yes, we figured it out, and there is nothing to worry about."

The nature of cyber risk is always to be paranoid and always ask, "If we put up this defence, where is it going to come next time?" What's more important than — or it is at least as important as — putting up the defences is thinking about how threat actors might penetrate the new defences that you have put in.

That's where our cyber risk guideline — if we use it smartly — can be a real aid. We can go to boards and say, "You have our guideline. Have you thought about what is missing from the guideline? Or have you thought about tightening a particular area of the guideline where you're seeing more vulnerabilities?" Through the supervisory process, we can ask questions and improve it.

qu'au Canada —, on se fait prendre. HSBC s'est fait prendre partout dans le monde.

Le BSIF a publié un nouveau cadre visant à renforcer la résilience des institutions financières face aux cyberattaques. Votre communiqué de presse a été publié le 21 avril 2023. Les institutions financières s'adaptent-elles à votre annonce et à la ligne directrice que vous avez établie? Quelle est la nouvelle menace? Sommes-nous en sécurité? Nos institutions financières sont-elles suffisamment protégées?

Plus important encore, on vient de voir dans les nouvelles et partout ailleurs que le Canada court un risque accru d'être victime de cyberattaques menées par des pays comme la Russie, la Chine et l'Inde, au moyen de nouvelles avancées. Allez-vous publier une nouvelle ligne directrice? Je veux dire, la situation évolue constamment. Aujourd'hui, le cadre publié en avril 2023 doit être rendu presque caduc.

**M. Routledge :** Je ne sais pas si nous publierions une nouvelle ligne directrice. Nous avons la responsabilité de tenir la ligne directrice sur les cyberrisques à jour. Dans un avenir relativement proche, nous allons devoir l'examiner. Nous allons demander aux institutions de nous donner leur avis et nous allons analyser l'environnement pour nous assurer que notre ligne directrice sur les cyberrisques est toujours adaptée aux besoins. C'est une partie intégrante du processus de réglementation.

La première question était : les banques canadiennes sont-elles protégées contre les cybermenaces et croient-elles être protégées? Je dirais que les institutions financières canadiennes qui sont bien capitalisées et généralement rentables investissent fortement dans la cyberdéfense. J'ai confiance qu'elles agissent de manière responsable.

Je n'aurais pas confiance si le chef de la direction, le président du conseil d'administration ou un membre du conseil d'administration d'une banque déclarait : « Oui, nous avons tout réglé; il n'y a rien à craindre. »

Face aux cyberrisques, il faut toujours exercer une vigilance extrême. Il faut toujours se demander : « Si nous utilisons tels moyens de défense, quelle sera la prochaine cible? » Ce qui est encore plus important — ou du moins aussi important — que de se défendre, c'est de réfléchir aux moyens par lesquels les auteurs de menaces pourraient esquiver vos nouvelles défenses.

C'est là que la ligne directrice sur les cyberrisques peut être vraiment utile, à condition qu'elle soit employée judicieusement. Nous pouvons dire aux conseils d'administration : « Vous avez notre ligne directrice. Avez-vous réfléchi à ce qu'il faudrait y ajouter? Pensez-vous qu'il y a des parties à renforcer à la lumière des vulnérabilités accrues que vous avez constatées? » Le processus de surveillance nous permet de poser des questions et d'améliorer la ligne directrice.

There will be future cyberattacks that we'll learn things from, and we'll have to become better. We will look back and say, "I wish we had done more on that area of protection." That's just inevitable with this threat.

**Senator Galvez:** Mr. Routledge, every year I go to the Conference of the Parties, or COP, on climate or the COP on biodiversity. For decades, I have been interested to hear that our pension plans, our insurance and our banks are investing in renewable energy in Brazil, Mexico, Japan and Germany and in carbon markets in these countries.

That impacts our innovation. That impacts our competitiveness. Therefore, it impacts our productivity.

Beyond the guidelines in Guideline B-15, how can OSFI reverse that? Or are we happy that our money is increasing innovation and competitiveness elsewhere in the world?

**Mr. Routledge:** I actually have an answer. It's not the first time I've said this. A climate risk taxonomy would be very helpful to us. If we had one in place that was broadly accepted by all participants in the economy, I would go to the regulated institutions in OSFI's space —

**Senator Galvez:** You mean a green taxonomy, not a transition taxonomy?

**Mr. Routledge:** A taxonomy that classifies assets along the dimensions of vulnerability to climate change. A taxonomy that differentiates that risk more precisely. If I had that, I could go to financial institutions and say, "Tell me how to get better on our capital weightings." Liquidity probably wouldn't hurt it, but certainly capital can make a major difference. If it would, I believe that as relative capital weightings change, banks will make different decisions about where they lend their marginal dollar. I'm open for business if there is an accepted taxonomy of climate risk assets to look at how our capital rules might be changed to encourage more productive investment.

We're already starting that with life insurers in infrastructure assets, which would tend to lower greenhouse gas emissions and improve infrastructure elements like public transportation. We're talking with the insurers about that. We would be happy to talk to the banks about that. It would be great to have this accepted made-in-Canada taxonomy that we could use, as supervisors, to make common-sense changes to our capital rules that added to improve the investment for the future.

Nous allons tirer des leçons de futures cyberattaques et nous allons devoir nous améliorer. Nous repenserons à ce que nous aurons fait et nous nous dirons : « Nous aurions dû prendre plus de mesures de protection à tel ou tel égard. » Avec ce genre de menace, c'est inévitable.

**La sénatrice Galvez :** Monsieur Routledge, chaque année, je me rends à la Conférence des Parties, ou COP, sur le climat ou à la COP sur la biodiversité. Depuis des décennies, j'entends avec intérêt que nos régimes de retraite, nos assurances et nos banques investissent dans les énergies renouvelables au Brésil, au Mexique, au Japon et en Allemagne, ainsi que dans les marchés du carbone de ces pays.

Ces décisions ont des répercussions sur notre innovation, sur notre compétitivité et, par conséquent, sur notre productivité.

Au-delà des modalités de la ligne directrice B-15, comment le Bureau du surintendant des institutions financières, ou BSIF, peut-il renverser cette tendance? Ou sommes-nous satisfaits que notre argent favorise l'innovation et la compétitivité à l'étranger?

**M. Routledge :** Je peux fournir une réponse. Ce n'est pas la première fois que je le dis. Une taxinomie des risques climatiques nous serait très utile. Si nous en avons une qui était largement reconnue par tous les acteurs de l'économie, je m'adresserais aux institutions réglementées par le BSIF...

**La sénatrice Galvez :** Vous parlez d'une taxinomie verte et non d'une taxinomie de transition?

**M. Routledge :** Je parle d'une taxinomie qui classe les actifs en fonction de leur vulnérabilité aux changements climatiques — une taxinomie qui différencie le risque de manière plus précise. Si je disposais de cet outil, je pourrais demander aux institutions financières : « Comment améliorer la pondération de nos capitaux? » Les liquidités ne nuiraient probablement pas, mais le capital peut certainement grandement changer la donne. Si c'est le cas, je pense que, au fur et à mesure que la pondération des capitaux changera, les banques prendront des décisions différentes quant aux emprunteurs à qui elles prêteront leur capital marginal. Je suis ouvert à l'idée d'une taxinomie des risques climatiques pour les actifs qui nous permettrait d'examiner comment modifier nos règles sur le capital pour favoriser des investissements plus rentables.

Nous commençons déjà à le faire avec les assureurs-vie dans les biens d'infrastructure, ce qui tendrait à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à améliorer les infrastructures telles que le transport en commun. Nous en discutons avec les assureurs. Nous serions heureux d'en discuter avec les banques. Il serait formidable de disposer d'une taxinomie canadienne reconnue que nous, les superviseurs, pourrions utiliser pour apporter des modifications sensées à nos règles en matière de capitaux et qui permettrait d'améliorer les investissements pour l'avenir.

**Senator C. Deacon:** Thank you again, superintendent. Having your team here is a tremendous learning opportunity for all of us, and I'm grateful for all you do and also for the time you've taken to be with us. I have a lightning round — three fast questions. I want to make sure I heard it right: Our banks are not required to record and report the incidents of bank-related fraud in Canada to OSFI.

**Mr. Routledge:** Not to us.

**Senator C. Deacon:** Thank you. The other question is this: Five senators have now asked about the TD Bank incident. I am surprised that OSFI is prevented by law from speaking to any specifics related to that. Do any of your international counterparts have that same restriction, or are there international counterparts that do not have that restriction? Can you give us some examples in that regard, or similar restrictions?

**Mr. Routledge:** I'll preface this by saying that any advice on the law I will reserve for the minister and only the minister.

**Senator C. Deacon:** I'm looking for examples of jurisdiction.

**Mr. Routledge:** First, in the United States, in the case you referenced for TD Bank, you would have seen that the Federal Reserve and the Office of the Comptroller of the Currency issued consent orders. As I said publicly, consent orders generally read very similarly to our supervisory letters. Our supervisory letters are something we send regularly to institutions.

Second, in Australia, in certain circumstances, the superintendent equivalent there can communicate to the market his concerns about deficiencies at a bank and the remedies he's taken, including capital charges or additional capital buffers. He did that with an Australian bank very recently.

Other jurisdictions have laws that permit transparency in specific circumstances.

**Senator C. Deacon:** Thank you very much. My last question is this: The U.K. has had what they call the Digital Regulation Cooperation Forum, or DRCF, for a number of years, and it includes — at least in part — one of your counterparts, the Financial Conduct Authority, or FCA. In Canada, there is a new forum starting up. I have to believe that your membership would be enormously welcome there. We've noted that the Privacy Commissioner and the Commissioner of Competition, for example, are restricted in how much they can talk about in terms of specific instances, but I have to believe it's very helpful for them to be able to share learnings and experiences globally. The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, the Competition Bureau, the Office of the Privacy

**Le sénateur C. Deacon :** Merci encore, monsieur le surintendant. La présence de votre équipe est une formidable occasion d'apprentissage pour nous tous, et je vous suis reconnaissant de tout ce que vous faites et du temps que vous nous consacrez. J'ai des questions éclair — trois questions rapides. Je veux m'assurer d'avoir bien entendu : nos banques ne sont pas tenues de consigner les incidents de fraude bancaire au Canada et de les signaler au BSIF.

**M. Routledge :** Elles ne sont pas tenues de nous les signaler à nous.

**Le sénateur C. Deacon :** Je vous remercie. L'autre question est la suivante : cinq sénateurs ont posé des questions sur l'incident de la Banque TD. Je suis surpris que la loi interdise au BSIF de donner des détails à ce sujet. Est-ce que certains de vos homologues internationaux sont soumis à la même contrainte, ou y a-t-il des homologues internationaux qui n'y sont pas soumis? Pouvez-vous nous donner des exemples ou nous mentionner des contraintes similaires?

**M. Routledge :** Je dirai d'abord que je laisserai la ministre, et la ministre seulement, formuler des conseils juridiques.

**Le sénateur C. Deacon :** Je demande des exemples d'États.

**M. Routledge :** Tout d'abord, aux États-Unis, dans l'affaire de la Banque TD à laquelle vous faites référence, la Réserve fédérale et l'Office of the Comptroller of the Currency ont émis des ordonnances par consentement. Comme je l'ai dit publiquement, les ordonnances par consentement s'apparentent généralement à nos lettres de surveillance. Nous envoyons régulièrement des lettres de surveillance aux banques.

Deuxièmement, en Australie, dans certaines circonstances, l'équivalent du surintendant peut communiquer au marché ses préoccupations concernant les lacunes d'une banque et les mesures correctives qu'il a prises, y compris les dépenses de fonds propres ou les réserves de capital supplémentaires. C'est ce qu'il a fait très récemment avec une banque australienne.

D'autres administrations ont des lois qui autorisent la transparence dans des circonstances précises.

**Le sénateur C. Deacon :** Merci beaucoup. Voici ma dernière question : le Royaume-Uni dispose depuis plusieurs années de ce qu'il appelle le Digital Regulation Cooperation Forum, ou DRCF, qui comprend — du moins en partie — l'un de vos homologues, la Financial Conduct Authority, ou FCA. Au Canada, un nouveau forum est en train de voir le jour. Je suis persuadé que votre participation y serait très souhaitée. Nous avons remarqué que le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire de la concurrence, par exemple, sont limités dans ce qu'ils peuvent dire sur des cas précis, mais j'imagine qu'il est très utile pour eux de pouvoir partager des leçons et des expériences à l'échelle mondiale. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le Bureau

Commissioner of Canada and the Copyright Board of Canada have joined. I just wanted to ask you about the extent to which you're aware of that.

**Mr. Routledge:** I'm aware of it now, and I'm very interested. A challenge we have over the next five years is to deal with the digitalization of banking. There are great innovators outside the regulated system, and I would love to make the OSFI-regulated system more attractive to them, because I think innovation that flows through a regulated system is a lot healthier for the economy and for the financial system than innovation that crops up outside. Witness the crypto winter as an example of that — securitization in the early 2000s.

We are very interested in any forum we can leverage for that purpose.

**Senator C. Deacon:** That's wonderful to hear. Thank you for taking the time to be with us today.

**Senator Yussuff:** I want to come back to the issue of how we are aware of how much illegal transactions are happening and the money laundering in the system. It's illegal to money launder. We know the institution can't be involved. But regarding the degree to which they have to report and you're monitoring, is it fair to ask you how much the bank tells you about incidents in which they have actually discovered something that was about to happen and you were able to have some certainty that the system that we have in place is working? More importantly, we can all learn from the disclosure aspect of it because one institution will tell you something where you can certainly point that out, indicating that we should pay attention to it because that institution brought it to our attention.

**Mr. Routledge:** I'm going to hand it to my colleague Angie Radiskovic who has more experience in this field than me.

**Angie Radiskovic, Assistant Superintendent and Chief Strategy and Risk Officer, Office of the Superintendent of Financial Institutions:** Good afternoon, senators. The challenge about effectiveness — I too am an accountant — is the denominator in terms of determining effectiveness is unknown because it's hidden activity by its nature.

We become aware of anything material through our discussions with institutions at the senior management level in the day-to-day supervisory work, so we do hear those stories from institutions. That is a great question to ask the anti-money

de la concurrence, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et la Commission du droit d'auteur du Canada se sont joints à ce forum. Je voulais juste vous demander dans quelle mesure vous êtes au courant de l'initiative.

**M. Routledge :** Je suis maintenant au courant, et elle m'intéresse beaucoup. L'un des défis que nous aurons à relever au cours des cinq prochaines années sera la numérisation des services bancaires. Il y a de grands innovateurs en dehors du système réglementé, et j'aimerais rendre le système réglementé par le BSIF plus attrayant pour eux. En effet, je pense que l'innovation qui passe par un système réglementé est beaucoup plus saine pour l'économie et pour le système financier que l'innovation qui surgit à l'extérieur. La période de la faiblesse des prix des cryptomonnaies — la titrisation au début des années 2000 — en est un exemple.

Tout forum que nous pouvons utiliser à cette fin nous intéresse vivement.

**Le sénateur C. Deacon :** Je suis tellement heureux de l'entendre. Merci d'avoir pris le temps d'être avec nous aujourd'hui.

**Le sénateur Yussuff :** Je voudrais revenir sur la façon de connaître l'ampleur des transactions illégales et du blanchiment d'argent dans le système. Le blanchiment d'argent est illégal. Nous savons que les banques ne peuvent se livrer à cette activité. Mais étant donné la mesure dans laquelle les banques doivent signaler les incidents et dans laquelle vous faites de la surveillance, puis-je vous demander dans quelle mesure les banques communiquent avec vous lorsqu'elles découvrent qu'un incident est sur le point de se produire? Vous en disent-elles suffisamment pour que vous ayez la certitude que notre système fonctionne? Plus important encore, la divulgation peut-elle nous éclairer : lorsqu'une banque vous signale un incident, vous pouvez certainement le mettre en lumière, ce qui nous indique que nous devrions y prêter attention parce qu'une banque l'a porté à notre attention.

**M. Routledge :** Je vais laisser la parole à ma collègue Angie Radiskovic, qui a plus d'expérience que moi dans ce domaine.

**Angie Radiskovic, surintendante auxiliaire et dirigeante principale de la stratégie et des risques, Bureau du surintendant des institutions financières :** Bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs. Le défi avec l'efficacité — je suis également comptable — est que le dénominateur pour déterminer l'efficacité est inconnu parce qu'il s'agit d'une activité camouflée par nature.

Nous prenons connaissance des renseignements concrets dans nos discussions avec la haute direction des banques dans le cadre de notre travail de supervision quotidien. Nous apprenons donc ces renseignements de la part des banques. C'est une excellente



laundering regulator in Canada because they may have a better sense in terms of effectiveness of the regime.

**Senator Yussuff:** Credit unions are provincial creatures, but they play an incredible role overall in the economy right across the system, and Canadians are very engaged where they exist in the history and relationship.

To what degree do you collaborate with your provincial counterparts in terms of advice and experience to better help, of course, bring oversight to credit unions in the responsibility that they have?

**Mr. Routledge:** We consider them peers and colleagues. I take actions to reach out to my provincial peers, and they call me. There is a fairly regular cadence.

We supervise three federal credit unions across the country from coast to coast. There is an avenue for credit unions to join the federal system. By virtue of that overlap, the amount of integration and collaboration is going up. For example, in 2023, during the crisis in the United States banking system, we convened regular touch points with our provincial peers just for situational awareness on both sides — if we spoke to the head of the BC Financial Services Authority, or BCFSA, for example, or the Financial Services Regulatory Authority of Ontario or Quebec’s Autorité des marchés financiers, or AMF, we said, “Here is what we are seeing in the federal system. Tell us what is going on; what are you seeing?”

It improves your ability to crisis manage in the moment.

Other times, we have collaborated with the AMF in Quebec on climate, and we’re proud of this. Our Standardized Climate Scenario Exercise is a joint effort with the AMF. It is a common problem. Climate risk doesn’t affect just banks; it also affects credit unions, and we work on it collaboratively.

On my credit union peers, if there is a tough regulatory issue like a 51-49 decision and if I cannot quite figure it out, I will call them up and ask, “What do you think?” A lot of times, they will stiffen my backbone and say, “No, you have to be tough here.”

We at OSFI pride ourselves on our outreach. We respect jurisdictions and collaborate on problem solving.

question à poser à l’organisme de réglementation de la lutte contre le blanchiment d’argent au Canada, car il pourrait avoir une meilleure idée de l’efficacité du régime.

**Le sénateur Yussuff :** Les coopératives de crédit sont des entités provinciales, mais elles jouent un rôle incroyable dans l’économie à travers tout le système. De plus, les Canadiens sont très investis par rapport à leur histoire et dans leurs relations avec elles.

Dans quelle mesure collaborez-vous avec vos homologues provinciaux pour l’échange de conseils et d’expérience afin de mieux aider, bien sûr, à superviser les coopératives de crédit qui doivent assumer leur responsabilité?

**M. Routledge :** Nous les considérons comme des pairs et des collègues. Je prends des mesures pour communiquer avec mes homologues provinciaux, et ils m’appellent eux aussi. Nos échanges sont assez réguliers.

Nous supervisons trois coopératives de crédit fédérales dans tout le pays, d’un océan à l’autre. Les coopératives de crédit ont la possibilité d’adhérer au régime fédéral. En raison de ce chevauchement, le niveau d’intégration et de collaboration augmente. Par exemple, en 2023, pendant la crise du système bancaire américain, nous avons organisé des discussions sur une base régulière avec nos homologues provinciaux afin de nous tenir au courant de la situation des deux côtés. Si nous parlions au chef de la BC Financial Services Authority, ou BCFSA, par exemple, ou à l’Autorité ontarienne de réglementation des services financiers ou à l’Autorité des marchés financiers du Québec, ou AMF, nous disions : « Voici ce que nous observons dans le système fédéral. Dites-nous ce qui se passe chez vous; que constatez-vous? »

Cette communication renforce la capacité à gérer les crises dans le feu de l’action.

D’autres fois, nous avons collaboré avec l’AMF au Québec sur le climat, et nous en sommes fiers. Notre exercice normalisé d’analyse de scénarios climatiques est le fruit d’un effort conjoint avec l’AMF. C’est un problème courant. Le risque climatique ne touche pas seulement les banques, mais aussi les coopératives de crédit, et nous y travaillons en collaboration.

En ce qui concerne mes pairs des coopératives de crédit, s’il y a une question réglementaire difficile — comme une décision adoptée par 51 voix contre 49 —, et si je n’arrive pas à trancher, je les appelle et je leur demande : « Qu’en pensez-vous? » Souvent, ils me donnent du courage et me disent : « Non, vous devez être ferme. »

Au BSIF, nous sommes fiers de notre travail de collaboration. Nous respectons les champs de compétence et collaborons à la résolution des problèmes.

**Senator Fridhandler:** I want to return to your earlier comments on the insurance industry, particularly the P&C and related reinsurance players, because you identified catastrophic events as a risk. That is usually in the rear-view mirror in that something happens.

I have two questions. What percentage of the P&C business is federal versus provincial so that we understand where that is happening? I'd like to get a comfort level that P&C insurers and policyholders who are relying on them have sufficient coverage that catastrophic events are not going to trigger receiverships and the inability for insurers to respond to other events.

**Mr. Routledge:** I do not know the percentage breakdown between federal and provincial. You are absolutely right; there are P&C insurers that are exclusively provincial and therefore regulated provincially, and there are federal ones, obviously. I do not know the number. I could come back to the committee on it.

Right now, reinsurance — as far as we understand, and we have done a lot of work on it — has been there for P&C insurers in our sector. It is reasonable to conclude, if that is the case, that it is likely to be the case with provincial insurers, though I don't supervise them.

As climate costs rise, as there are more natural catastrophes — and they are more costly — reinsurance rates will go up. Attachment points, or the point at which reinsurers start to pay back the primary insurers, will rise. So primary insurers will take more risk. When they take more risk, they will look at their policies and change them to lower their risk so that people can still afford the premium, but the coverage won't be the same.

For house insurance, for example, we worry about what happens if there is a sizable flood somewhere and, unfortunately, it destroys the collateral. The mortgagor still has the mortgage.

Climate risk does have systemic consequences that we have to start thinking about. This is why our Guideline B-15 work — which is green eyeshades, heads down and really trying to empirically measure this — is so critical to long-term financial resilience in our country.

**Senator Fridhandler:** Is there anything in our system beyond reinsurance, such as some kind of reserve fund or response, where in the case of insolvency of an insurer, there is a backup or a Plan B?

**Le sénateur Fridhandler :** Je voudrais revenir sur vos commentaires concernant le secteur de l'assurance, en particulier les prestataires d'assurance dommages et de réassurance connexe, car vous avez qualifié les événements catastrophiques de risque. Ce risque est généralement en arrière-plan, quand il se produit quelque chose.

J'ai deux questions. Afin que nous puissions comprendre où les décisions sont prises, quels pourcentages de l'assurance dommages sont à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial? J'aimerais avoir la certitude que les assureurs pour dommages et les assurés qui comptent sur eux disposent d'une couverture suffisante pour que des événements catastrophiques n'entraînent pas des mises sous séquestre et l'incapacité pour les assureurs de répondre à d'autres événements.

**M. Routledge :** Je ne connais pas la répartition en pourcentage entre le fédéral et le provincial. Vous avez tout à fait raison : il y a des assureurs de dommages qui sont exclusivement provinciaux et donc réglementés au niveau provincial, et il y a évidemment des assureurs fédéraux. Je n'en connais pas le nombre. Je pourrais fournir la réponse au comité ultérieurement.

À l'heure actuelle, la réassurance — d'après notre compréhension, et nous nous sommes beaucoup penchés sur le sujet — est offerte aux assureurs de dommages de notre secteur. Ainsi, on peut raisonnablement conclure que c'est probablement le cas pour les assureurs provinciaux, même si je ne les supervise pas.

À mesure que les coûts climatiques augmenteront — puisque les catastrophes naturelles se multiplient et qu'elles sont plus coûteuses —, les taux de réassurance augmenteront. Les points de prise d'effet, c'est-à-dire le seuil où les réassureurs commencent à rembourser les assureurs primaires, augmenteront. Les assureurs primaires prendront donc plus de risques. Lorsqu'ils prennent plus de risques, ils examinent leurs polices et les modifient pour réduire le risque, tout en veillant à ce que les assurés puissent encore payer la prime. Or, la couverture change.

Pour l'assurance habitation, par exemple, nous nous inquiétons de ce qui se passerait si une inondation importante détruisait, malheureusement, le bien. Le débiteur hypothécaire doit tout de même rembourser son hypothèque.

Le risque climatique entraîne des conséquences systémiques auxquelles nous devons commencer à réfléchir. C'est la raison pour laquelle notre ligne directrice B-15 — qui consiste à porter des lunettes vertes, à travailler dur et à essayer de mesurer empiriquement ce phénomène — est si importante pour la résilience financière à long terme de notre pays.

**Le sénateur Fridhandler :** Existe-t-il dans notre système, au-delà de la réassurance, une sorte de fonds de réserve ou une mesure qui permet, en cas d'insolvabilité d'un assureur, de passer à un plan de secours ou à un plan B?

**Mr. Routledge:** There is. The resolution authority for P&C insurers in Canada is called PACICC. It is industry funded. We work closely with them.

PACICC is a mechanism by which the industry contributes funds — it is a fund — and if an insurer gets into trouble or fails, there are funds available to make good on the claims that the failed insurer may have issued.

I would invite you to bring in Alister Campbell, who is a good friend of mine, to come and talk to the committee. He is genuinely thoughtful and a great risk manager, and he could explain how PACICC works.

It is our job to work closely with the PACICC team to make sure that when we regulate, we are keeping an eye on the resolution responsibilities of PACICC.

**The Chair:** It's a good suggestion. And we are talking to your FINTRAC colleagues tomorrow. Thank you for your time today. Mr. Routledge, I know that you have been battling a cold and sore throat, so we appreciate you answering our questions so fully. We will see you again soon, I hope, as we continue this new relationship with OSFI.

Ladies and gentlemen, that is it for our agenda today. Thank you very much.

(The committee adjourned.)

**M. Routledge :** Oui. L'organisme de résolution pour les assureurs de dommages au Canada s'appelle la Société d'indemnisation en matière d'assurances, ou SIMA. Elle est financée par l'industrie. Nous travaillons en étroite collaboration avec elle.

La SIMA est un mécanisme par lequel le secteur apporte des fonds — c'est un fonds. Si un assureur est en difficulté ou fait faillite, il y a des fonds disponibles pour couvrir les sinistres qu'il s'était engagé à couvrir.

Je vous encourage à inviter Alister Campbell, un de mes bons amis, à comparaître à ce comité. C'est un homme très réfléchi et un excellent gestionnaire de risques, et il pourrait expliquer le fonctionnement de la SIMA.

Il nous incombe de travailler en étroite collaboration avec l'équipe de la SIMA afin de nous assurer que, lorsque nous réglémentons, nous ne perdons pas de vue les responsabilités de résolution de la SIMA.

**La présidente :** C'est une bonne suggestion. D'ailleurs, nous recevons vos collègues du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, ou CANAFE, demain. Je vous remercie pour le temps que vous nous avez consacré aujourd'hui. Monsieur Routledge, je sais que vous luttez contre un rhume et un mal de gorge, et nous vous sommes reconnaissants d'avoir répondu à nos questions de façon aussi exhaustive. Nous vous reverrons bientôt, je l'espère, alors que nous poursuivons cette nouvelle relation avec le BSIF.

Mesdames et messieurs, voilà qui conclut notre ordre du jour. Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

---