

Allocution de M. Nicholas Le Pan, surintendant,
Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) Canada
dans le cadre de la
Séance d'information du BSIF sur
la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité
et le financement des activités terroristes
à l'hotel Royal York, Toronto (Ontario)
Le 9 novembre 2005

Allocution de M. Nicholas Le Pan, surintendant,
Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) Canada

**Séance d'information du BSIF sur la lutte contre le recyclage des produits
de la criminalité et le financement des activités terroristes**
Le 9 novembre 2005

Je vous remercie de votre présence à cette séance très importante sur la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, communément appelée LRPC-FAT. Je suis heureux de constater que vous êtes venus en grand nombre pour discuter d'un dossier qui revêt tant d'intérêt, ou qui soulève tant de préoccupations, pour les organismes de réglementation du secteur financier, les responsables de l'application de la loi et les institutions financières.

Certaines personnes m'ont demandé pourquoi cette question nous préoccupe à ce point. Pourquoi le BSIF et d'autres groupes consacrent-ils tant de temps et de ressources au dossier de la LRPC-FAT?

En deux mots, c'est parce que la LRPC-FAT est très importante. Au Canada, la LRPC-FAT a soulevé bien des réactions, tant bonnes que moins bonnes. Certaines institutions reconnaissent l'importance de s'attaquer à ce fléau et elles triment dur pour mettre en œuvre et améliorer leurs systèmes. Toutefois, d'autres intervenants ont hésité et ont exprimé des réserves relativement à la conformité aux exigences du BSIF en la matière. Ce résultat n'est pas satisfaisant.

Le BSIF a recensé et signalé à l'industrie un certain nombre d'aspects à améliorer. J'ai bien peu de tolérance pour les dérapages dans ce domaine. Nous avons réalisé des progrès intéressants, mais il faut faire davantage.

Nous élevons la barre sans cesse, mais le problème ne disparaîtra pas; il ne s'éclipsera pas par enchantement. Je comprends aussi que ce n'est pas une tâche facile, que c'est une entreprise coûteuse et que nous devons tous continuer de lui consacrer des efforts.

Les banques, les assureurs, les maisons de courtage en valeurs mobilières, les organismes de réglementation et les responsables de l'application de la loi au Canada ont de nombreuses raisons de porter intérêt au problème de la LRPC-FAT.

La sécurité du système financier canadien

Le Canada dispose d'un système financier de premier plan à l'échelle mondiale. Pour maintenir la réputation du Canada et celle de nos institutions financières, il est très important de ne ménager aucun effort pour empêcher le crime organisé d'abuser de notre système financier. Les criminels ont tendance à recycler l'argent lorsque les normes sont

relâchées — ils s'attaquent au maillon le plus faible de la chaîne. Comme Canadiens, nous devons nous assurer que notre système financier décourage et détecte efficacement le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Le recyclage des produits de la criminalité pourrait porter atteinte à la sécurité, à la stabilité, à la sûreté et à la réputation du système financier canadien. De quelle façon? C'est une menace pour la sécurité parce que le recyclage des produits de la criminalité est relié au crime organisé. C'est une menace pour la sûreté du système financier parce que les banques qui y sont associées, sciemment ou de façon inconsciente, verront leur réputation entachée, et cette atteinte à la réputation peut entraîner des pertes de nature financière. Dans des cas extrêmes, certaines institutions étrangères ont même été forcées de cesser leurs activités ou en été vendues, ayant perdu leur réputation en raison de leur négligence au chapitre de la LRPC-FAT.

La LRPC-FAT est une préoccupation d'envergure internationale

Les administrations publiques, à l'échelle mondiale et notamment au Canada, se sont engagées dans la lutte contre le terrorisme, y compris son financement. Vous êtes au courant des mesures prises par les États-Unis pour bloquer les fonds des terroristes. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime finance également la formation dans le domaine de la LRPC dans le cadre de sa mission, qui consiste à combattre le commerce illicite de la drogue et le crime. Les travaux des organismes régionaux s'apparentant au Groupe d'action financière (GAFI) s'intensifient, plus particulièrement en Afrique et au Moyen-Orient. Aujourd'hui, quelque 150 instances sont membres du GAFI ou d'organismes régionaux de même nature, et elles en appuient les normes.

Toutefois, à l'heure actuelle, on peut encore dénombrer plus de cinquante pays ne souscrivant pas entièrement aux normes du GAFI, mais le FMI et la Banque mondiale les évaluent régulièrement. Il faut cependant reconnaître qu'en règle générale, des progrès considérables ont été accomplis dans la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité depuis la mise sur pied du GAFI en 1989, mais il reste encore beaucoup à faire.

Le GAFI étudie de près la façon dont ses membres appliquent de saines normes de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme. J'appuie fortement l'évaluation entre pairs pour les organismes de réglementation. En outre, les organismes régionaux du GAFI jouent un rôle semblable auprès des organismes non membres. Cette année, le GAFI a amorcé sa troisième série d'évaluations au sujet de l'état d'avancement quant à l'application de ses recommandations, notamment l'amélioration par rapport aux recommandations formulées en 2003.

Les principes fondamentaux de contrôle des banques et des assureurs, qui sont reconnus à l'échelle internationale, traitent ainsi de la responsabilité des organismes de contrôle :

Pour les banques, les principes de base de la BRI précisent que :

« Les autorités de contrôle bancaire doivent s’assurer que les banques disposent de politiques, pratiques et procédures appropriées, notamment de critères stricts de connaissance de la clientèle, assurant un haut degré d’éthique et de professionnalisme dans le secteur financier et empêchant que la banque ne soit utilisée, intentionnellement ou non, dans le cadre d’activités criminelles. »

Pour les assureurs, les principes fondamentaux de l’AICA précisent ce qui suit :

« L’organisme de surveillance requiert des assureurs et des intermédiaires, au moins ceux d’entre eux offrant des produits d’assurance-vie et autres assurances liées à des investissements, qu’ils prennent des mesures efficaces pour détourner, détecter et signaler les opérations de blanchiment d’argent et de financement du terrorisme; celles-ci doivent être cohérentes avec les recommandations du Groupe d’action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). »

En 2007, le régime de LRPC-FAC du Canada sera évalué par le GAFI. Ce dernier insiste sur l’efficacité. Il ne suffit pas de disposer d’un cadre juridique ou de politiques et procédures, bien que ce soit une condition de base. Ce qui compte davantage, c’est l’efficacité de ce cadre et de ces politiques et procédures dans la pratique. L’adoption de bonnes pratiques de surveillance axées sur les risques et reposant sur les mécanismes de contrôle et d’orientation des institutions financières constitue l’une des clés qui permet de savoir si le système est efficace. Les évaluations menées jusqu’à maintenant révèlent que certains pays accordent trop peu d’attention à la surveillance de la LRPC-FAT. Dans certains cas, le défi ne relève pas tant de la disponibilité des ressources que du mode de collaboration entre les organismes de contrôle prudentiel et les services de renseignements financiers. À mon avis, le modèle conjoint BSIF-CANAFE est un exemple de processus efficace qui réduit le chevauchement et le dédoublement des efforts.

Où se situe le Canada?

Les normes internationales se resserrent et celles du Canada sont revues et réévaluées en conséquence. Le GAFI a diffusé 40 recommandations qui se sont accompagnées de neuf autres et qui ont été révisées en 2003; en juin de cette année, le ministère des Finances a diffusé un document de travail sur les modifications que nous devons apporter à nos lois et nos règlements pour respecter ces normes. Dans la préface de ce document, le gouvernement déclare : *« Ces propositions tiennent compte de l’objectif du gouvernement, qui consiste à demeurer à l’avant-garde dans la lutte mondiale contre ces crimes et ainsi, accroître la sécurité publique au Canada et à l’échelle mondiale. »* Ce document précise les éléments de cet objectif :

- renforcer les normes sur la « connaissance du client »
- combler les lacunes au sein du régime canadien;
- améliorer la surveillance de la conformité et de l’application de la loi;
- renforcer la fonction de renseignement au sein du CANAFE;
- coordonner et évaluer les efforts globaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le document de travail énonce des secteurs d'intervention précis où il est proposé de raffermir les exigences réglementaires canadiennes, conformément aux recommandations du GAFI : de nouvelles normes pour la détermination des personnes politiquement exposées, le resserrement des règles concernant les correspondants bancaires, la précision des exigences dans le cas de transactions à distance, et le recours à des agents ou tiers introducteurs. Vous devrez tous composer avec ces changements; il est donc important que nous collaborions pour appliquer un processus efficace. Nous savons que pour diverses raisons il ne sera pas possible d'appliquer les 49 recommandations au Canada, en partie en raison de la Charte, mais nous espérons nous conformer au plus grand nombre possible d'entre elles. Nous devons demeurer vigilants et bien maîtriser la situation à mesure que nous progresserons dans ce dossier.

Le CANAFE a obtenu l'engagement du BSIF et d'autres organismes de réglementation pour que les entités déclarantes soient périodiquement examinées. Le CANAFE compte des milliers d'entités partout au Canada qui doivent lui faire rapport, mais il dispose de ressources limitées et il constitue une organisation relativement nouvelle. Par ailleurs, le BSIF compte environ 350 institutions financières assujetties aux dispositions de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*. Il possède une connaissance approfondie des institutions financières et l'expérience de la gestion des mouvements de renseignements que reçoivent et envoient ces institutions. Nous avons également acquis de l'expérience de l'évaluation de la qualité des systèmes de contrôle, de gouvernance et de conformité d'une institution. Une grande partie de cette infrastructure de surveillance est déjà en place; par conséquent, un investissement modeste de ressources nous a permis de transformer ces capacités en un programme efficace visant à aider le CANAFE à contrôler la mesure dans laquelle des entités se conforment aux exigences de la loi sur le recyclage des produits de la criminalité. Pour le BSIF, les écarts de moindre importance n'auront pas conséquences grave pour la surveillance parce que nous savons à quel point il est difficile de lutter contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes dans le cadre d'opérations complexes se déroulant loin du Canada. En revanche, sachez que nous serons intraitables dans le cas des entités qui auront omis de recenser et de corriger de graves problèmes alors qu'elles auraient dû le faire avant que nous les constations.

Les représentants de la Division de la conformité du BSIF rencontrent périodiquement leurs homologues du CANAFE pour discuter de l'état d'avancement de chaque institution financière au chapitre de la mise en œuvre de la procédure de conformité. Nous discutons également avec le CANAFE de notre position au sujet de la procédure d'atténuation des risques. Nous sommes informés par le CANAFE des documents déposés par les institutions financières, nous partageons nos plans d'évaluation concernant le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, et nous invitons les représentants du CANAFE à nous faire part des problèmes que posent nos institutions financières. Toutefois, bien que le BSIF et le CANAFE s'échangent des renseignements, c'est uniquement à ce dernier qu'il appartient de déterminer les conséquences juridiques, s'il y a lieu, de toute infraction aux exigences en matière de LRPC/FAT.

Tout compte fait, le BSIF et les institutions financières consacrent davantage de ressources et ces efforts doivent se traduire par une application efficace de la loi, sinon l'empressement des institutions à faire davantage s'atténuera.

La plupart des institutions financières que nous avons examinées jusqu'à maintenant ont accordé une très grande importance à la mise en œuvre efficace des mesures de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Quelques institutions financières, la plupart de moindre envergure, ont eu besoin d'une orientation plus précise. Nous avons également noté une série de « pratiques exemplaires ». Il convient de noter que le terme « exemplaire » ne signifie pas « idéal » ou « parfait ». Il signifie tout simplement que certaines institutions financières appliquent de bons processus de gestion des risques.

Certaines institutions financières ont adopté une approche classique restreinte au chapitre de la mise en œuvre de la procédure de conformité aux dispositions de LRPC-FAT. En ce qui concerne la mesure dans laquelle la loi doit être appliquée, le BSIF estime que tout produit, qu'il s'agisse d'un dépôt ou d'un prêt, notamment un prêt hypothécaire, qui peut être utilisé pour recycler les produits de la criminalité, doit être assujéti à une procédure de redressement très stricte.

Que doivent faire les institutions?

À notre avis, votre organisation peut continuer d'œuvrer sur trois fronts afin de mettre en œuvre des politiques et procédures efficaces de LRPC-FAT pour détourner et détecter le recyclage des produits de la criminalité au sein de votre institution et de façon générale dans l'ensemble du système financier canadien.

Premièrement : La direction donne le ton. La direction et le conseil d'administration doivent prêcher par l'exemple dans l'ensemble de l'institution et préciser qu'on ne tolérera d'aucune façon l'atteinte à la réputation attribuable à l'utilisation de produits et services des institutions financières à des fins de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes.

À titre d'exemple, permettez-moi de mentionner le commentaire que j'ai reçu au début de l'année de la part de l'unité d'exploitation canadienne d'une institution financière internationale. « Le président de notre conseil d'administration a tenu à préciser que nous devons connaître les gens avec qui nous traitons et que c'est notre réputation qui est en jeu » [traduction].

Le président d'une autre institution a déclaré : « Nous prenons le recyclage des produits de la criminalité très au sérieux; ce n'est pas seulement la réputation de l'institution qui est en jeu, mais également nos réputations personnelles. » [traduction]

Malheureusement, dans quelques cas visant de petites institutions financières, nous avons constaté que les membres du conseil d'administration n'étaient pas au courant de leurs obligations juridiques. Dans ce cas, nous intervenons pour nous assurer que les membres

comprennent bien la signification de la législation sur la LRPC-FAT et nous leur rappelons que, à l'instar d'autres mécanismes de contrôle de la gestion des risques, il leur incombe de superviser la gestion de la mise en œuvre de saines procédures de conformité et de gestion des risques pour assumer le risque que pose le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Deuxièmement : Élaborer un cadre efficace de conformité à la LRPC-FAT qui appuie d'autres mécanismes de contrôle de la gestion des risques. La haute direction doit veiller à la mise en place de programmes et de ressources permettant de respecter les exigences des lois nationales et étrangères sur la LRPC-FAT et, le cas échéant, être disposée à appliquer d'autres mécanismes de contrôle de la gestion des risques. Il convient d'établir, avec l'engagement et l'appui de la haute direction, une culture vigoureuse de gestion des risques de conformité aux mesures de LRPC-FAT.

Le simple respect des lois ne suffit parfois pas. À titre d'organisme de réglementation prudentielle, nous prévoyons que nos institutions évalueront les risques et prendront les mesures qui s'imposent. Nous sommes heureux d'entendre les institutions qui affirment appliquer les mesures préconisées parce qu'elles sont justifiées au plan opérationnel et que ces mesures les aident à mieux comprendre les besoins de leur clientèle.

La gestion des risques comprend également l'évaluation des répercussions financières des restrictions ou de l'incapacité d'offrir des produits et services dans une instance particulière en raison de l'insuffisance des méthodes et des mécanismes de contrôle de LRPC-FAT.

Troisièmement : Formation et soutien continus dans l'ensemble de l'entreprise. La sensibilisation et la formation doivent être omniprésentes à tous les niveaux, depuis le conseil d'administration jusqu'au personnel de première ligne relativement aux mécanismes qui peuvent être invoqués pour recycler des produits de la criminalité et financer des activités terroristes. Le personnel doit bien sentir l'appui et l'engagement de la haute direction et il doit être interpellé par la disponibilité des programmes de formation dans l'ensemble de l'organisation.

Comme le préciseront les représentants du CANAFE un peu plus tard, ils peuvent faire des exposés à tous les échelons de votre institution, depuis le conseil d'administration jusqu'aux caissiers et aux agents chargés des prêts hypothécaires.

Conclusion

J'espère que ce que vous aurez entendu ici aujourd'hui sera instructif. Il est essentiel que nous puissions compter sur votre collaboration pour mettre en place un régime réglementaire efficace de LRPC-FAT. Je vous remercie de votre attention.