



Résumé de l'étude d'impact de la ligne directrice

B-8 Mécanismes de dissuasion et de détection du recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes

Décembre 2008

I. Contexte

La ligne directrice B-8 du BSIF, *Mécanismes pour décourager et détecter le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, maintenant renommée *Mécanismes de dissuasion et de détection du recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes*, a été publiée en 1996 puis modifiée en avril 2003 et en 2004 pour tenir compte de refontes importantes de la législation canadienne, notamment la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la Loi), et de l'instauration du programme du BSIF pour l'évaluation des programmes de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité.

En décembre 2006, la Loi a été revue en profondeur (dans le cadre du projet de loi C-25) dans le but de l'harmoniser davantage avec les normes internationales de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes énoncées par le Groupe d'action financière (GAFI), dont le Canada est membre fondateur. Les exigences législatives et réglementaires sont entrées en vigueur à des diverses dates. Pour les institutions financières fédérales (IFF), les plus importants des changements ont été ceux qui ont été apportés à la Loi et les modifications corrélatives touchant le *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (le Règlement), qui sont entrées en vigueur le 23 juin 2008.

Entre autres, en vertu des modifications apportées à la Loi et au Règlement, les IFF doivent (en plus d'appliquer les mesures prévues et de conserver des registres) mettre en œuvre un programme de conformité aux mesures de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT), y compris l'élaboration et l'application de politiques et procédures visant à évaluer, dans le cours de leurs activités, le risque d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité et, si l'IFF estime que ce risque est élevé, prendre des mesures spéciales prévues pour identifier les clients, tenir des registres et suivre les opérations financières se rapportant aux activités qui posent ce risque. Une disposition particulièrement importante a trait à l'exigence d'appliquer des mesures axées sur les risques (désignées « mesures raisonnables » dans la Loi et dans le Règlement) aux secteurs jugés à grand risque.



La présente ligne directrice souligne la nécessité, pour les IFF (sauf les sociétés d'assurances multirisques), d'élaborer et de déployer des programmes de LRPCFAT qui abordent le risque de RPC et de FAT, et qui garantissent la conformité à la réglementation. Les mesures proposées en vertu du projet de loi C-25, de même que l'exigence d'implanter des programmes de LRPCFAT, permettront de réduire davantage la possibilité que les IFF soient utilisées par des personnes ou des organisations pour recycler les produits de la criminalité, ce qui réduira l'exposition à l'atteinte de leur réputation, un élément clé dans le secteur des services financiers.

En plus de diffuser la ligne directrice, le BSIF continuera d'évaluer les programmes de LRPCFAT appliqués par les IFF.

II. Définition du problème

Même si les constats issus de l'évaluation des programmes de LRPCFAT ont trait, pour la plupart, à des questions déjà abordées dans la version actuelle de la ligne directrice, avec le temps et en fonction des récents résultats, l'adoption du projet de loi C-25 et du règlement qui l'accompagne ont permis de déterminer la nécessité de reformuler la ligne directrice en profondeur, notamment :

1. Le contenu de la ligne directrice de 2004 est maintenant codifié dans des exigences de conformité à la suite de l'adoption du projet de loi C-25.
2. L'intégration d'une approche axée sur les risques dans certaines mesures de contrôle a amplifié le besoin selon lequel le BSIF doit cerner les pratiques efficaces et les communiquer aux IFF.
3. En mars 2008, le GAFI a diffusé son Rapport d'évaluation mutuelle (REM) sur le Canada. Cette évaluation a permis de souligner que le BSIF doit élargir sensiblement ses directives sur la LRPCFAT et préciser les attentes au titre des mécanismes de contrôle en gestion des risques que doivent mettre en œuvre les IFF.

III. Objectifs

L'objectif de la refonte de la ligne directrice B-8 consiste à aider les IFF à élaborer et appliquer des mécanismes efficaces de contrôle des risques liés à la LRPCFAT pour gérer leur exposition au risque de RPC et de FAT, dans le cadre de leurs programmes de LRPCFAT.

Les exigences qui consistent à appliquer des mesures axées sur les risques à des éléments connus présentant de plus grands risques aident les IFF à déterminer plus facilement par elles-mêmes la façon d'atteindre les résultats prévus, pourvu que les mesures choisies soient « raisonnables ». Pour être raisonnables, les mesures doivent atteindre les résultats prévus.

La refonte de cette ligne directrice ne suscite pas de nouvelles exigences au plan de la réglementation. Elle permettra plutôt au BSIF de souligner les mesures qu'il juge raisonnables lorsqu'elles sont appliquées efficacement – c'est-à-dire qu'elles atteignent les résultats prévus. Il

est essentiel de pouvoir compter sur de mesures efficaces de contrôle des risques liés au recyclage des produits de la criminalité et au financement des activités terroristes, ainsi que des risques réglementaires et d'atteinte à la réputation connexes.

Pour se doter de telles mesures, les IFF devront mettre en place des programmes de LRPCFAT qui tiennent compte de la nature, de la portée, de la complexité et du profil de risque de leur institution. À cette fin, le BSIF s'attend à ce qu'elles adhèrent à la ligne directrice B-8. La méthode d'évaluation des programmes de LRPC-FAT qu'il a retenue permettra au BSIF d'obtenir l'assurance que les mesures de contrôle instaurées dans chaque institution sont efficaces et tiennent compte des éléments susmentionnés.

Parmi les objectifs de la refonte, on dénote la mention des rapports entre cette ligne directrice et la ligne directrice E-17 du BSIF, *Évaluation des antécédents des administrateurs et dirigeants d'une entité fédérale*, de même qu'avec les consignes émises par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE); une indication selon laquelle la consigne concernant la recherche de nom désigné et les sanctions feront l'objet d'une ligne directrice distincte de la part du BSIF en 2009; et le CANAFE doit assurer la conformité à la Partie I de la Loi et du Règlement, y compris les nouveaux pouvoirs d'appliquer des sanctions pécuniaires administratives pour non-respect de dispositions précises de la Loi et du Règlement à compter de décembre 2008.

IV. Recensement et évaluation des options

Option 1 – Revoir la ligne directrice B-8 en fonction des objectifs énoncés dans cette analyse

En vertu de cette option, la ligne directrice B-8 est reformulée pour donner des consignes détaillées au sujet de l'évaluation des risques inhérents au RPC et au FAT, de même que des politiques et procédures de contrôle qui portent sur ces risques. La ligne directrice serait également élargie pour indiquer plus clairement que les IFF doivent élaborer et mettre en œuvre des programmes de LRPCFAT, conformément aux exigences réglementaires.

La refonte de la ligne directrice B-8 n'entraînera pas de coûts élevés pour le BSIF.

La refonte de la ligne directrice B-8 ne devrait pas susciter de coûts additionnels pour les IFF puisque les exigences qu'elle sous-tend sont déjà en vigueur et que les IFF ont déjà assumé des frais de conformité. Elle permet aux IFF d'appliquer des mécanismes de contrôle qu'elles savent déjà acceptables aux yeux du BSIF, ce qui les aidera à éliminer les frais inutiles si les mesures sont efficaces.

Cette option prouve également que le BSIF fait en sorte que ses consignes demeurent pertinentes et égales par rapport aux normes internationales. En outre, elle permettrait de rendre les règles du jeu plus équitables, car toutes les IFF seraient mises au courant simultanément des exigences du BSIF sur la façon de régler les problèmes de gestion des risques dans le cadre de leurs programmes de LRPCFAT.

Option 2 - Statu Quo – Ne pas revoir la ligne directrice B-8 ou prendre d’autres mesures pour atteindre les objectifs énoncés dans la présente analyse.

Cette option n’engendrerait aucun coût supplémentaire pour le BSIF et elle pourrait être perçue comme limitant le fardeau de la réglementation.

Toutefois, les IFF qui ne tiennent pas dûment compte de la gestion du risque de LRPCFAT et des questions de conformité pourraient s’exposer à des mesures de surveillance plus rigoureuses, de même qu’à des sanctions ou pénalités juridiques ou réglementaires et donc, à des risques accrus d’atteinte à leur réputation. Le BSIF pourrait lui aussi s’exposer à un risque d’atteinte à la réputation s’il est déterminé qu’une vigilance réglementaire insuffisante a contribué à la possibilité que les IFF facilitent des activités inconvenantes ou illégales. En outre, le BSIF pourrait être critiqué pour ne pas avoir amélioré sa ligne directrice, comme le lui suggère le GAFI.

Option 3 - Ne pas modifier du tout la ligne directrice B-8, mais communiquer de l’information supplémentaire et des attentes à chaque IFF dans le cadre des évaluations des programmes de LRPCFAT.

En vertu de cette option, la ligne directrice demeurerait telle quelle, mais le BSIF communiquerait à chaque IFF l’information et les attentes supplémentaires qui seraient par ailleurs incluses dans une ligne directrice refondue.

Pour le BSIF, cette solution serait inefficace. En outre, le BSIF pourrait faire l’objet de critiques pour ne pas avoir communiqué les attentes à toutes les IFF, ce qui entraînerait une mise en œuvre inégale dans l’ensemble du secteur si les IFF ne s’attaquent pas correctement aux enjeux de gestion des risques liés à la LRPCFAT et de conformité aux mêmes périodes ou de façon uniforme. Le principal inconvénient de cette option réside dans le fait que les IFF ne seraient pas assujetties à des attentes uniformes et transparentes.

V. Consultations

Le BSIF communique périodiquement avec les IFF, individuellement et collectivement, au sujet de la LRPCFAT. Cette sensibilisation comprend des séances d’information périodiques organisées par le BSIF au sujet de la LRPCFAT; la participation à diverses conférences du secteur, et des consultations d’associations du secteur concernant des changements apportés à la réglementation. À ces tribunes, le BSIF a indiqué qu’il reverrait la ligne directrice B-8 pour les motifs susmentionnés. De façon générale, la réaction a été positive parce que les IFF reconnaissent les risques inhérents au RPC et au FAT qu’elles assument et le besoin de mettre en place de vigoureux mécanismes de contrôle de gestion des risques. Elles saluent donc les directives qui les aident à raffermir les mécanismes de contrôle et à se conformer aux exigences des lois.

La période de consultation servant à discuter de la ligne directrice B-8 refondue avec les IFF et les associations du secteur a été plus courte en comparaison des périodes de consultation que le BSIF applique généralement aux lignes directrices. Le ministère des Finances a demandé au BSIF de faire le maximum pour que la nouvelle version de la ligne directrice B-8 soit en vigueur à la mi-décembre 2008. En vertu de la procédure d'évaluation du GAFI, la réponse du Canada au Rapport d'évaluation mutuelle (REM) sur le Canada sera examinée par le GAFI en février 2009 et elle englobera des mesures prises par le Canada pour combler les lacunes relevées dans le REM au sujet de la LRPCFAT. Ces mesures seront évaluées par le GAFI et si elles sont jugées suffisantes, un processus de suivi moins fréquent applicable au Canada sera accordé, ce qui signifie une amélioration du régime canadien de LRPCFAT. La ligne directrice B-8 du BSIF a été souvent mentionnée dans le REM, même si le GAFI n'a pas formulé de recommandation précise concernant des améliorations à apporter à la ligne directrice, le ministère des Finances estime qu'une mise à niveau et un examen de la ligne directrice constituent un élément clé de la réponse du Canada au REM. En conséquence, le BSIF a demandé aux associations du secteur et aux IFF de raccourcir la période d'examen des commentaires, et est reconnaissant aux associations de lui avoir transmis ces commentaires dans les délais prévus.

Une version provisoire confidentielle préalable aux consultations a été transmise aux associations du secteur les 10 et 14 octobre 2008, et les commentaires ont été demandés au plus tard le 24 octobre.

Le 7 novembre 2008, le BSIF a diffusé une version provisoire de la ligne directrice refondue en invitant les intéressés à lui faire part de leurs commentaires au plus tard le 10 décembre.

L'Association des banquiers canadiens et l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes ont répondu à l'invitation. Le BSIF a également rencontré des représentants de ces deux associations afin de pousser plus loin l'examen de leurs commentaires. Il a également reçu des observations d'un groupe de banques émettrices de cartes de crédit, d'autres institutions financières fédérales et de quelques personnes. Tous ces commentaires ont été analysés en détail et le BSIF a apporté bien des modifications à son document, modification qui se retrouvent dans la version finale, en réponse à nombre des points qui ont été soulevés. Les auteurs des commentaires recevront tous de la rétroaction. Le BSIF leur est reconnaissant de lui avoir répondu dans les délais prévus.