



Évaluation à la fin de la
cinquième année de l'Initiative
nationale de lutte contre le
blanchiment d'argent et
évaluation préliminaire des
mesures de lutte contre le
financement du terrorisme

RAPPORT FINAL

Présenté à

Jane Pearse, chef
Crimes financiers – Domestique
Direction de la politique du secteur financier
Finances Canada
L'Esplanade Laurier – 20^e étage, tour Est
140, rue O'Connor
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

LES ASSOCIÉS DE RECHERCHE EKOS INC.

Le 30 novembre 2004

LES ASSOCIÉS DE RECHERCHE EKOS

Ottawa
99, Metcalfe, bureau 1100
Ottawa (Ontario)
K1P 6L7
Tél.: (613) 235 7215
Fax : (613) 235 8498
Courriel : pobox@ekos.com

Toronto
480, avenue University, bureau 1006
Toronto (Ontario)
M5G 1V2
Tél.: (416) 598 8002
Fax : (416) 598 2543
Courriel : toronto@ekos.com

Edmonton
9925, 109^e rue N-O, bureau 606
Edmonton (Alberta)
T5K 2J8
Tél.: (780) 408 5225
Fax : (780) 408 5233
Courriel : edmonton@ekos.com

TABLE DES MATIÈRES

Résumé iii

1.	Contexte	1
1.1	Introduction.....	1
	a) Définitions.....	1
	b) Contexte historique, politique et international.....	2
1.2	Description de l'Initiative.....	6
	a) Fondement législatif	6
	b) Objectifs de la Loi.....	7
	c) Partenaires dans le cadre de l'Initiative.....	8
	d) Financement et ressources humaines.....	16
1.3	Évaluation – Contexte, objectifs et points à considérer	18
2.	Constatations.....	19
2.1	Pertinence	19
	a) Suite donnée aux besoins des organismes d'exécution de la loi.....	19
	b) Réduction des coûts économiques et sociaux.....	20
	c) Respect des engagements internationaux	21
	d) Lutte contre les activités complexes et transnationales de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme	22
	e) Concordance avec les priorités de l'État fédéral et des partenaires.....	23
2.2	Conception et mise en œuvre des activités.....	24
	a) Pertinence des activités et des partenaires sous l'angle de l'atteinte des objectifs.....	24
	b) Contribution à la sensibilisation du public au sujet du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme	25
	c) Contribution à la coopération et à la coordination entre parties concernées	29
	d) Pertinence et efficacité des mesures de conformité.....	35
	e) Pertinence des mécanismes de surveillance des résultats	41
	f) Suffisance des ressources	44
2.3	Degré de réussite	48
	a) Atteinte des objectifs	49
	b) Contribution – enquêtes, poursuites et saisies.....	53
	c) Contribution à la diminution de la rentabilité et de la fréquence des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme	58
	d) Effets imprévus.....	60
2.4	Rapport coût-efficacité et autres solutions possibles.....	61
	a) Rapport coût-efficacité.....	61
	b) Autres solutions possibles	64
3.	Conclusions	67
3.1	Pertinence	67

3.2	Conception et mise en œuvre	67
3.3	Degré de réussite	68
3.4	Rapport coût-efficacité et autres solutions possibles.....	69
3.5	Recommandations	69

Les annexes forment un document séparé :

Annexe A	Contexte législatif et stratégique
Annexe B	Modèle logique : Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et mesures connexes de lutte contre le financement du terrorisme
Annexe C	Matrice des points à évaluer et des indicateurs
Annexe D	Méthode d'évaluation
Annexe E	Documentation étudiée
Annexe F	Entrevues
Annexe G	Recommandations formulées à la suite de l'évaluation préliminaire de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
Annexe H	Indicateurs de la coopération entre partenaires fédéraux et internationaux
Annexe I	Comparaisons internationales

RÉSUMÉ

Voici le rapport final de l'évaluation à la fin de la cinquième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et de l'évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme (ci-après, l'« Initiative »). Cette initiative avait pour but d'appuyer l'application de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* (LRPC), adoptée en 2000 dans le but de mettre en place un régime de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses et d'autres opérations financières expressément visées, et de créer le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). En décembre 2001, la *LRPC* a été modifiée de manière à inclure des mesures visant à contrer les activités de financement du terrorisme, et elle a été rebaptisée *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT).

Outre le CANAFE, les organismes recevant des fonds dans le cadre de l'Initiative sont notamment le ministère des Finances, la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada (Douanes et Immigration), l'Agence du revenu du Canada et le ministère de la Justice.

Outre l'évaluation générale de l'Initiative en fonction des résultats attendus, la présente étude se penche sur des points comme la pertinence, les résultats, la conception et, lorsque cela est applicable, le rapport coût-efficacité et les autres solutions possibles. Pour étudier ces points, nous nous fondons sur les faits établis à partir, soit de l'analyse d'un grand nombre de documents fournis par les organismes partenaires, soit des entrevues menées auprès de 56 personnes qui appartiennent aux organismes partenaires ou à des organisations internationales, ou encore qui sont des spécialistes du domaine.

Voici les conclusions de notre évaluation.

PERTINENCE

L'Initiative s'avère à la fois pertinente et nécessaire dans le contexte de la participation du Canada aux efforts de lutte contre le crime financier (ainsi que contre le crime organisé et le terrorisme), à la fois au niveau national et au niveau international, en coopération avec ses partenaires. Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont des activités criminelles complexes, qu'on doit combattre au moyen de mesures concertées et dans une perspective à long terme. La réduction de l'activité criminelle engendre des avantages économiques et sociaux pour le pays; de plus, les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme aident les institutions financières à mieux gérer le risque de réputation. Également, la mise en œuvre de l'Initiative a permis au Canada de se conformer à ses obligations internationales en la matière, et le fait de continuer en ce sens lui permettra d'asseoir encore plus solidement sa réputation internationale sur ce plan. Ajoutons que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont en soi une portée transnationale, de sorte que tous les pays doivent participer aux efforts visant à repérer ces activités et à dissuader quiconque de s'y livrer.

Enfin, l'Initiative concorde avec les priorités fédérales consistant à fournir aux organismes d'exécution de la loi les outils nécessaires à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, au maintien de la sécurité publique, de même qu'à la protection des renseignements personnels et du système financier national.

CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

Les activités menées dans le cadre de l'Initiative ont une portée très large et sont pertinentes à l'atteinte des résultats escomptés. Tous les éléments requis sont présents dans le cadre de l'Initiative en vue de contrer le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, depuis la déclaration des opérations financières et des mouvements transfrontaliers d'espèces jusqu'aux poursuites intentées contre les personnes commettant des actes criminels. De même, toutes les parties directement concernées participent à l'Initiative et ont fait preuve de beaucoup de coopération au chapitre de l'échange de renseignements.

La réussite de l'Initiative dépend en grande partie de la déclaration de certaines opérations financières. À cette fin, le CANAFE a mis en place un programme exhaustif de conformité pour s'assurer de la déclaration des opérations financières par les entités financières alors que l'ASFC est responsable de la conformité en ce qui a trait aux exigences de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces. Toutefois, l'Initiative étant encore assez récente, certaines des activités nécessaires à sa réussite et qui auraient permis d'évaluer son efficacité n'étaient pas encore pleinement déployées durant la plus grande partie de la période examinée. Les faits disponibles laissent toutefois penser que l'Initiative a incité un nombre accru d'entités déclarantes à faire état d'opérations financières, que la qualité des déclarations augmente et que beaucoup de particuliers qui traversent la frontière font des déclarations touchant des mouvements d'espèces d'un montant important. Tout cela a rendu possible la saisie d'espèces à la frontière ainsi que la communication aux organismes d'exécution de la loi d'activités soupçonnées d'être reliées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme en vue de la tenue d'enquêtes, ce qui est un autre indicateur de l'efficacité de ces activités, et ce, même si elles se déroulent depuis moins de deux ans.

Des progrès ont été accomplis aux fins d'établir des mécanismes de surveillance de l'efficacité avec laquelle le Canada met en œuvre l'Initiative. Le CANAFE adopte des pratiques de mesure des résultats appropriées afin de surveiller ses activités et de voir dans quelle mesure il s'acquitte de son rôle. La GRC a pour sa part mis sur pied des systèmes de suivi des résultats rattachés aux communications faites par le CANAFE et à d'autres renseignements reçus au sujet d'activités de blanchiment d'argent. La surveillance des résultats par d'autres partenaires présente cependant des lacunes, faute de ressources suffisantes affectées à cette activité, sans compter certains problèmes de mesure et d'imputation.

Certaines pressions liées aux ressources influent sur l'Initiative. Ainsi, sur le plan de la technologie, le CANAFE ne dispose pas de budget de renouvellement de son infrastructure technologique ou de reprise des activités après sinistre, et il dispose d'une marge de manœuvre réduite en ce qui touche les dépenses en équipement de TI. Les principaux arguments à l'appui d'un accroissement des fonds affectés au renouvellement technologique sont la nécessité de tenir compte de l'évolution des outils

technologiques utilisés à la fois par les groupes du crime organisé et par les institutions financières, ainsi que l'importance de remplacer l'équipement de TI désuet, de se doter des systèmes de contrôle des journaux et de sécurité informatique les plus modernes, et de poursuivre les activités informatiques essentielles en cas de sinistre.

Le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces doit aussi composer avec des pressions au chapitre des ressources, étant donné que l'on cherche à tirer tout le parti possible des progrès substantiels réalisés jusqu'ici. Le nombre de saisies et de confiscations d'espèces a été nettement supérieur à ce que l'on avait prévu au départ, grâce au travail des équipes mises sur pied dans le cadre de ce programme et des équipes de chiens renifleurs d'argent, dont le financement est assuré dans le cadre de l'Initiative; il semblerait donc justifié d'élargir la portée de ces activités en vue de contrer le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ces résultats probants ont aussi été sources de pressions en ce qui touche les activités de la Division du renseignement de l'ASFC visant à recueillir et à optimiser les renseignements tactiques et opérationnels, puis à en coordonner la communication – ces renseignements ont été précieux dans le cadre de l'Initiative et ont servi à accroître l'efficacité des bureaux régionaux. La Division de l'arbitrage de l'ASFC, qui n'a pas reçu de fonds dans le cadre de l'Initiative, manque aussi de ressources pour examiner les décisions de saisie portées en appel.

Les pressions en faveur d'une hausse de financement visent aussi à ce que les organismes fédéraux d'exécution de la loi (unités de lutte contre le blanchiment d'argent et unités mixtes des produits de la criminalité) puissent mener davantage d'enquêtes à partir des renseignements fournis par l'ASFC et des communications du CANAFE, sans oublier les enquêtes en matière de conformité qui seront requises dans l'avenir; on souhaite aussi pouvoir appuyer les activités de collecte de renseignements, de mesure des résultats et de sensibilisation du secteur privé.

DEGRÉ DE RÉUSSITE DE L'INITIATIVE

Des progrès notables ont été accomplis en vue de l'atteinte des résultats formels de l'Initiative. Conformément à la Loi, des mesures efficaces ont été prises pour détecter les activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, pour dissuader quiconque de s'y livrer et pour faciliter les enquêtes et les poursuites relatives à de telles infractions. À cette fin, on a mis sur pied le CANAFE, qui est l'unité du renseignement financier (URF) du Canada. Le lancement de l'Initiative et la prise des mesures connexes ont permis au Canada de se conformer à ses obligations internationales dans le contexte de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Plus particulièrement, au cours de la période examinée, le Canada a pu se conformer à 27 recommandations du GAFI touchant la lutte contre le blanchiment d'argent et à six recommandations spéciales (sur la lutte contre le financement du terrorisme), l'évaluation ayant porté sur 28 des quarante recommandations et sur sept des huit recommandations spéciales. De plus, les partenaires dans le cadre de l'Initiative, dont le ministère de la Justice et la GRC, ont contribué de façon tangible aux activités du GAFI (par exemple, ils ont participé aux travaux de formulation puis de révision des 40 recommandations et à l'examen du cadre législatif international et des pratiques en matière d'exécution de la loi, et ils ont présenté des observations au GAFI); pour sa part, le CANAFE a rempli les critères requis aux fins de devenir membre du Groupe Egmont (association internationale des

URF). L'Initiative et les mesures connexes de lutte contre le financement du terrorisme ont aussi aidé le Canada à s'acquitter de certains de ses autres engagements internationaux (notamment en ce qui touche ses responsabilités en vertu des conventions des Nations Unies).

L'Initiative et les mesures connexes ont respecté jusqu'ici l'équilibre législatif soigneusement établi par le Parlement entre, d'une part, les objectifs de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et d'autre part la protection des renseignements personnels et l'application de la Charte des droits et libertés. Dans le cadre de ses activités, le CANAFE s'est efforcé de respecter le droit à la vie privée et les droits des citoyens en vertu de la Charte dans l'exécution de son mandat aux termes de la LRPCFAT, en prévoyant des procédures strictes de sécurité interne à cette fin et en communiquant uniquement des « renseignements désignés » aux organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité nationale. Mais, selon certaines indications provenant de ces organismes, les renseignements fournis par le CANAFE ne sont pas suffisants, les dispositions de la Loi et de la Charte semblant limiter la somme d'information pouvant être communiquée. Si tel est le cas, il faudra envisager de modifier la Loi et les règlements connexes en ce qui touche les renseignements pouvant être communiqués.

Somme toute, grâce au travail des différents partenaires, l'Initiative a permis d'améliorer la connaissance que l'on a des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ainsi que d'accroître l'efficacité des mesures de lutte contre ces activités (enquêtes, saisies et poursuites). Les renseignements communiqués ont aidé les organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité nationale, car ceux-ci n'auraient peut-être pas pu obtenir autrement cette information. Les faits montrent que l'utilité de nombreuses communications a été optimisée et ont donné lieu à plusieurs enquêtes; on peut aussi constater que le programme de déclaration à la frontière a permis la saisie d'espèces et d'effets d'une valeur élevée. En outre, même si l'Initiative est encore trop récente pour que l'on puisse évaluer son incidence sur les résultats escomptés en bout de ligne (diminution des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme), et ce, sans compter les difficultés associées à une telle évaluation, il est certain que les exigences de déclaration, d'identification des clients, de tenue de documents et de conformité ont rendu l'environnement plus réfractaire que jamais au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme au Canada, ce qui devrait en bout de ligne conduire à une diminution de ces activités criminelles.

RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ ET AUTRES SOLUTIONS POSSIBLES

Les principaux éléments de l'approche canadienne – par exemple, déclarations transmises par voie électronique, programme de conformité fondé sur le risque, outils législatifs variés, participation de partenaires jouant des rôles nécessaires et complémentaires dans la lutte contre les activités criminelles – concourent à l'efficacité du modèle canadien. De plus, les 140 millions de dollars ayant été consacrés à ces activités au 31 mars 2004 sont sans doute nettement inférieurs au coût (économique et associé à la réputation) qui aurait dû être essuyé si l'Initiative n'avait pas été mise en œuvre et si, par le fait même, le

Canada était considéré comme ne se conformant pas aux normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Une approche systématique et quantitative d'évaluation de l'efficacité de l'Initiative au regard de ses coûts serait utile, mais la tâche serait difficile, compte tenu de l'insuffisance des données et des outils d'analyse ainsi que du manque d'information sur les coûts et les résultats de régimes comparables établis dans d'autres pays. Du point de vue des entités déclarantes, le coût de la conformité a été élevé, mais on n'a fait état d'aucune incidence nuisant à la compétitivité, et l'accroissement de l'intégrité du système financier et des entités engendre des avantages difficiles à quantifier, notamment la réduction du risque de réputation, du risque opérationnel et du risque juridique, ainsi que l'attrait plus grand exercé sur les clients et les autres parties concernées.

De façon générale, le modèle canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est efficace et supporte bien la comparaison avec les régimes en place dans d'autres pays. D'ailleurs, certaines de ses caractéristiques, dont les déclarations électroniques et un programme de conformité rigoureux, fondé sur la gestion du risque, ont fait l'objet de louanges et ont été reprises par d'autres pays.

Étant donné notre incapacité, dans le cadre de cette évaluation, à quantifier le rapport coût-efficacité de l'Initiative, surtout en raison des difficultés posées par une telle mesure, des travaux complémentaires seront nécessaires pour combler cette lacune et déterminer la valeur obtenue en contrepartie des fonds engagés. Il faudra notamment élaborer ou mettre à jour le cadre d'évaluation et le modèle logique et le cadre de mesure des résultats, y compris les outils de mesure. Cela doit être fait avant l'évaluation proposée dans cinq ans; le délai écoulé aura alors été suffisant pour que les résultats de l'Initiative et des mesures connexes se soient concrétisés.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes ont été élaborées à partir des constatations faites au cours de l'évaluation.

RECOMMANDATION 1 : Il faut poursuivre les consultations auprès des représentants du secteur des services financiers, y compris des organisations relevant de tous les ordres de gouvernement, afin que celles-ci puissent voir l'utilité de leur contribution. Dans l'avenir, préalablement aux modifications de la réglementation ou des activités d'observation, il faut obtenir en temps opportun les commentaires de ces organisations, et tenir compte aussi de la fatigue associée à la conformité dans le secteur des services financiers.

RECOMMANDATION 2 : Le gouvernement du Canada doit envisager à tout le moins de maintenir le niveau des fonds affectés aux partenaires dans le cadre de l'Initiative. Il doit aussi donner suite à certaines pressions financières à court terme, notamment :

- les fonds nécessaires au renouvellement des outils de TI du CANAFE;
- les hausses de fonds requises selon l'ASFC pour élargir la portée des activités des équipes du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et des équipes de chiens renifleurs d'argent, pour recueillir et optimiser les renseignements tactiques et opérationnels (ASFC, Renseignement) puis en coordonner la communication, et pour traiter le grand nombre d'appels portant sur les saisies d'espèces (ASFC, Arbitrage);
- les hausses de fonds requises selon la GRC : pour accroître sa capacité d'enquête à partir des renseignements et pistes provenant de différentes sources au sujet d'activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, de même que sa capacité d'analyse et de mesure des répercussions des renseignements reçus; et pour offrir des programmes de sensibilisation au secteur privé;
- les besoins financiers futurs associés à la planification et à la tenue de la prochaine évaluation complète de l'Initiative.

RECOMMANDATION 3 : Le gouvernement du Canada doit étudier la possibilité d'accroître la somme de renseignements pouvant faire partie des communications du CANAFE afin de rendre ces renseignements plus utiles pour les organismes qui les reçoivent.

RECOMMANDATION 4 : Il faut mesurer la capacité du modèle d'évaluation actuel à définir les résultats et l'efficacité de l'Initiative au regard de ses coûts. Les efforts en ce sens doivent être déployés à plusieurs niveaux :

- a) Le modèle logique existant n'a pas été révisé depuis sa conception, il y a de cela plusieurs années. Un modèle logique étant dynamique de par sa nature même, celui-ci

doit être révisé et mis à jour afin de correspondre exactement aux activités et aux résultats prévus de l'Initiative.

- b) Le cadre d'évaluation de l'Initiative doit être mis à jour de manière à comporter des attentes bien définies touchant la mesure des résultats futurs de l'Initiative.
- c) Il faut procéder à des études spéciales ayant comme objet de déterminer les outils et modèles de mesure appropriés pour définir les résultats, ou du moins pour comprendre les conditions dans lesquelles ces outils et modèles sont les plus efficaces.
- d) Il faut que les partenaires mettent constamment l'accent sur la mesure des résultats, pour que l'on puisse recueillir en permanence des données utilisables dans le cadre d'évaluation révisé.

RECOMMANDATION 5 : La présente évaluation s'étant déroulée alors que les mesures étudiées n'étaient en vigueur que depuis peu, et compte tenu des problèmes de mesure déjà mentionnés, il faut procéder à une nouvelle évaluation complète de l'Initiative d'ici cinq ans.

RECOMMANDATION 6 : Le Canada doit demeurer aussi résolu que jamais à combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, notamment en continuant d'accorder un soutien actif à l'Initiative.

1. CONTEXTE

Le présent document est le rapport final de l'évaluation à la fin de la cinquième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et de l'évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme. L'Initiative a été mise en œuvre pour appuyer l'application de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* (LRPC), adoptée en 2000 dans le but de mettre en place un régime de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses et d'autres opérations financières expressément visées, et de créer le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). En décembre 2001, la *LRPC* a été modifiée de manière à inclure des mesures visant à contrer les activités de financement du terrorisme, et elle a été rebaptisée *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT).

Le présent chapitre décrit l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et les mesures connexes de lutte contre le financement du terrorisme (ci-après, l'Initiative), y compris le contexte historique et législatif; nous y précisons aussi la portée de l'évaluation.

1.1 INTRODUCTION

a) Définitions

On définit le blanchiment d'argent, ou le recyclage des produits de la criminalité, comme tout acte ou toute tentative visant à dissimuler la source de l'argent ou des actifs tirés d'une activité criminelle. On considère que le ciblage des produits de la criminalité et du blanchiment d'argent est un moyen efficace de lutter contre le crime organisé, puisque l'on empêche ainsi les criminels de profiter de leurs activités illicites.

Les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent peuvent aussi servir à contrer le financement du terrorisme, c'est-à-dire la collecte, par des moyens licites ou non, d'argent devant servir au financement d'actes terroristes. À partir du moment où l'on élimine les moyens de recueillir et de transférer ces fonds, les terroristes ne peuvent plus perpétrer d'actes de violence et de destruction¹.

¹ Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et mesures connexes de lutte contre le financement du terrorisme – mandat d'évaluation.

b) Contexte historique, politique et international

Il convient de situer l'Initiative dans le contexte des différentes mesures prises au Canada pour combattre les infractions criminelles reliées aux stupéfiants, le crime organisé en général et, plus récemment, le terrorisme. Elle doit aussi être envisagée comme constituant l'un des éléments d'un plan plus général de lutte contre ces crimes.

Les interventions législatives du Canada dans ce domaine remontent à 1989. Le Canada fait partie du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) depuis la création de cet organisme, en 1989, lors du Sommet économique tenu cette année-là par le G-7. Le GAFI est un organisme international qui a pour tâche de promouvoir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et d'établir des normes en la matière. Toujours en 1989, le Canada a adopté des dispositions portant sur le recyclage des produits de la criminalité, en conformité avec les recommandations formulées à l'époque par le GAFI et les Nations Unies. C'est en 1991 qu'a été promulguée la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*; cette loi comportait des exigences de tenue de documents et d'identification des clients à l'égard du secteur financier dans le but de faciliter les enquêtes et poursuites relatives aux activités de blanchiment d'argent aux termes du *Code criminel* (grâce à la conservation de pistes financières dans le cas d'opérations financières de valeur élevée). En 1993, des modalités de coopération ont été établies entre les services de police et le secteur bancaire canadien, les banques acceptant de communiquer sur une base volontaire des renseignements sur les activités qu'elles soupçonnent d'être liées au blanchiment d'argent.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, certains pays membres du GAFI ont commencé à mettre sur pied des unités du renseignement financier (URF), organismes spécialisés recueillant, analysant et communiquant des renseignements financiers sur le recyclage des produits de la criminalité et le blanchiment d'argent. En 1995, certaines de ces URF se sont unies pour créer le Groupe Egmont, qui constitue une tribune internationale appuyant la coopération et l'échange de renseignements au sujet du blanchiment d'argent et, plus récemment, du financement du terrorisme.

À titre de membre du GAFI, le Canada fait l'objet d'évaluations par les pairs, le but étant de mesurer l'efficacité de ses mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans son deuxième rapport d'évaluation mutuelle sur le Canada, en 1997, le GAFI a indiqué que le pays ne disposait pas d'URF et que son régime de déclaration volontaire (plutôt qu'obligatoire) des opérations douteuses ne s'était pas révélé efficace².

C'est à la suite de cette évaluation que le Canada a lancé l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent. En 2000, le Parlement canadien a adopté la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* (LRPC), qui met sur pied un régime de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses et d'autres opérations financières expressément visées, et qui crée l'URF du Canada, le Centre

² GAFI, rapport d'évaluation mutuelle, 1997.

d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). Cette URF est devenue membre du Groupe Egmont en 2002.

En décembre 2001, la LRPC a été modifiée de façon à prévoir des mesures de lutte contre le financement du terrorisme, par suite des attentats du 11 septembre 2001, et elle a été renommée *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT). Les modifications ont eu pour effet d'élargir le mandat du CANAFE afin qu'il englobe la détection et la dissuasion des activités de financement du terrorisme; le Centre a également reçu pour tâche de recueillir, d'analyser et de communiquer des renseignements lorsqu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une infraction reliées au financement du terrorisme ou d'une menace pour la sécurité nationale.

De manière à situer l'Initiative en contexte, voici un exposé historique des principales mesures et initiatives législatives touchant le recyclage des produits de la criminalité, le blanchiment d'argent, les activités criminelles reliées aux stupéfiants, le crime organisé et le financement du terrorisme :

- **1989** : modification du *Code criminel* pour criminaliser la possession de produits de la criminalité et les activités de blanchiment d'argent. Ces modifications touchaient tous les aspects des produits de la criminalité : détermination d'infractions, mandats de perquisition spéciaux, ordonnances de blocage et modalités de confiscation. La loi autorisait désormais la saisie ou le blocage des produits de certains crimes et permettait d'accorder l'immunité aux personnes qui faisaient volontairement état à la police d'opérations douteuses. Les infractions de possession et de recyclage de produits de la criminalité devenaient des « infractions désignées », y compris dans la *Loi sur les aliments et drogues* (et dans l'ancienne *Loi sur les narcotiques*, abrogée et remplacée par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*).
- **1990** : lignes directrices et pratiques exemplaires publiées par le **Bureau du surintendant des institutions financières** pour appuyer la lutte contre le blanchiment d'argent³.
- **1991** : promulgation de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*.
- **1991** : mise sur pied de trois **unités mixtes des produits de la criminalité (UMPC)** à titre pilote au sein de la GRC; le financement requis a été fourni dans le cadre de la Stratégie canadienne antidrogue.
- **1993** : conclusion d'un protocole d'entente (PE) entre la GRC et l'Association des banquiers canadiens (ABC) concernant la déclaration volontaire de toute opération soupçonnée d'être reliée au blanchiment d'argent.

³ Bureau du vérificateur général, *La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent*, rapport d'avril 2003, chapitre 3, consulté en août 2004. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20030403cf.html> .

- **1993** : promulgation de la *Loi sur l'administration des biens saisis*. La *Loi sur les douanes* et la *Loi sur l'accise* ont été modifiées de façon à prendre en compte les infractions reliées à la possession et au blanchiment des produits de certaines activités criminelles
- **1996** : création du Programme des produits de la criminalité, qui a conduit à la mise en place de dix unités intégrées en sus des trois unités antidrogue spéciales mixtes existantes.
- **1997 et 1999** : modifications du *Code criminel* (partie XII.2) reliées à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (mai 1997) et à la *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers* (promulguée en décembre 1998) et concernant deux infractions associées aux produits de la criminalité. Ces mesures avaient pour but de résoudre des problèmes reliés à la corruption d'agents publics étrangers en contrepartie d'avantages commerciaux, ce qui est l'un des points visés par la *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, adoptée par l'OCDE.
- **2000** : mise en application du **Programme national de lutte contre le crime organisé**. Ce programme, adopté par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux compétents, fait de cette lutte une priorité nationale (le blanchiment d'argent étant l'une des priorités mentionnées)⁴.
- **2000** : mise en œuvre de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (LRPC)*, qui crée le CANAFE et prévoit des exigences d'identification des clients, de déclaration et de tenue de documents de la part des entités déclarantes.
- **2001** : modifications du *Code criminel* (et de lois connexes) en ce qui a trait aux dispositions relatives aux produits de la criminalité et aux biens infractionnels, par suite de la mise en œuvre de la *Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence (projet de loi C-24)*. On a ainsi modifié la liste des infractions dans le *Code criminel* datant de 1989, incluant une mention générique du recyclage des produits de la criminalité. Des modifications corrélatives ont été apportées à la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* pour autoriser le Canada à exécuter des ordonnances de saisie, de blocage et de confiscation.
- **2001** : promulgation de la *Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois, et édictant des mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance, en vue de combattre le terrorisme* (la *Loi antiterroriste, projet de loi C-36*). Cette loi a modifié la *LRPC* de manière que celle-ci impose certaines obligations reliées à la déclaration d'activités soupçonnées de servir au financement du terrorisme; de plus, le mandat du CANAFE a été élargi afin d'englober la détection, la dissuasion et la prévention des activités de financement

⁴ Ensemble contre le crime organisé : Rapport public concernant les mesures prises dans le cadre du Programme national de lutte contre le crime organisé. http://www.SPPCC.gc.ca/publications/policing/combatt_org_crime_f.asp - 1

du terrorisme⁵. Ce même projet de loi a modifié le nom de la LRPC, qui est ainsi devenue la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT), qui prévoit en outre désormais une exigence de déclaration de biens appartenant à des terroristes lorsque les entités déclarantes **savent** que ces biens appartiennent à un terroriste ou à un groupe terroriste ou qu'ils sont à sa disposition⁶. Si le CANAFE établit qu'il y a des motifs raisonnables de croire que des renseignements en sa possession se rapportent à des activités pouvant constituer une menace envers la sécurité du Canada, il communique les renseignements désignés au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)⁷.

- **2001** : promulgation de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui indique qu'un résident permanent ou un particulier venant de l'étranger ne peut entrer au pays s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il se livre, ou est susceptible de se livrer, à des activités de criminalité organisée, par exemple le recyclage transfrontalier de produits de la criminalité.
- **2003** : entrée en vigueur du *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces*, aux termes duquel les personnes et entités doivent déclarer les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets lorsque la valeur des espèces ou des effets est de 10 000 \$ ou plus.
- **2004** : promulgation de la *Loi sur la sécurité publique (projet de loi C-7)*. Cette loi autorise le CANAFE à recueillir dans les bases de données de la sécurité nationale des renseignements reliés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, ainsi qu'à partager des renseignements avec des organismes de réglementation et de surveillance dans le but d'assurer l'observation de la partie I de la LRPCFAT. La *Loi sur la sécurité publique* autorise de plus le Bureau du surintendant des institutions financières à partager des renseignements sur la manière dont les institutions financières sous réglementation fédérale se conforment à leurs obligations aux termes de la loi.

Il convient de remarquer que différentes autres initiatives lancées au Canada devraient elles aussi contribuer aux résultats attendus de l'Initiative à long terme, soit la diminution des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Certaines de ces initiatives sont exposées brièvement à l'annexe A.

La stratégie canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme prévoit la participation à plusieurs initiatives et aux travaux de différentes organisations d'envergure internationale, par exemple :

⁵ Source : Desjardins, J., *Exposé sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes : la Loi, les règlements et les questions connexes*, le 18 juin 2003.

⁶ CANAFE, Ligne directrice 5 : http://www.CANAFE.gc.ca/publications/guide/Guide5/5_f.asp

⁷ Pour de plus amples renseignements : http://www.CANAFE.gc.ca/publications/guide/Guide1/1_f.asp#335

- la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, conclue à Vienne en 1988 (le Canada est l'un des pays signataires);
- la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme, qui date de 1999;
- la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational, ratifiée par le Canada en mai 2002;
- la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée en 2004;
- les travaux de l'Organisation des États américains, notamment la ratification par le Canada de la Convention interaméricaine contre le terrorisme en 2002;
- le GAFI, dont le Canada fait partie depuis sa création, en 1989, et dont les quarante recommandations sur le blanchiment d'argent et les huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme sont toutes mises en œuvre au pays;
- le Groupe Egmont, un partenariat international établi par les URF qui permet au Canada de participer à l'échange de pratiques exemplaires et d'autres activités connexes.

1.2 DESCRIPTION DE L'INITIATIVE

La présente section décrit l'Initiative, notamment le fondement législatif, les objectifs, les partenaires, y compris leur rôle, et le financement. On trouvera à l'annexe B le modèle logique de l'Initiative, qui résume les activités, les extrants et les résultats attendus (immédiats, intermédiaires et à long terme).

a) Fondement législatif

Ainsi que nous l'avons indiqué, la principale loi associée à l'Initiative est la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT)*, qui compte cinq parties :

- La partie I énonce des obligations de tenue de documents sur les opérations financières, d'identification des clients et de déclaration des opérations financières douteuses ou visées par règlement.
- La partie II prévoit l'obligation de déclarer à la douane l'importation ou l'exportation d'espèces ou d'effets d'une valeur de 10 000 \$ et plus.
- La partie III a pour objet de créer le CANAFE à titre d'organisme indépendant dont le mandat est de recueillir, d'analyser, d'évaluer et de communiquer des renseignements relatifs à des opérations financières afin d'appuyer la détection, la prévention et la dissuasion en matière de

recyclage des produits de la criminalité et de financement du terrorisme, tout en respectant le droit à la vie privée des citoyens.

- La partie IV confère au gouverneur en conseil le droit de formuler des règlements.
- La partie V énonce des infractions, notamment l'omission de déclarer des opérations financières douteuses et l'utilisation non autorisée de renseignements relevant du CANAFE.

La réglementation associée à la *LRPCFAT* a été mise en application par étapes. L'exigence réglementaire de déclaration au CANAFE des opérations douteuses sous l'angle du blanchiment d'argent a pris effet en novembre 2001. Les autres dispositions du régime réglementaire sont entrées en vigueur en 2002-2003 (obligations d'identification des clients, de tenue de documents, de respect du régime de conformité et de présentation obligatoire d'autres catégories de déclarations au CANAFE, notamment la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces).

b) Objectifs de la Loi

Les objectifs de la Loi sous leur forme révisée (par suite de l'incorporation au mandat initial des activités reliées au financement du terrorisme) sont les suivants :

- Mettre en œuvre des mesures visant à **détecter** et **décourager** le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et à faciliter les **enquêtes** ou les **poursuites** relatives aux infractions de recyclage des produits de la criminalité et aux infractions de financement des activités terroristes, notamment :
 - ◇ imposer des obligations de **tenue de documents** et d'**identification des clients** aux fournisseurs de services financiers et aux autres personnes ou entités qui se livrent à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'une profession ou d'activités susceptibles d'être utilisées pour le recyclage des produits de la criminalité ou pour le financement des activités terroristes;
 - ◇ établir un régime de **déclaration** obligatoire des opérations financières douteuses, des téléversements de grande valeur, de toutes opérations en espèce de grande valeur et des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets;
 - ◇ constituer un **organisme** chargé de l'analyse, de l'évaluation et de la communication de renseignements.
- combattre le crime organisé et le terrorisme en fournissant aux responsables de l'exécution de la loi les **renseignements** leur permettant de priver les criminels et les terroristes du produit de leurs activités illicites tout en assurant la mise en place des garanties nécessaires à la **protection de la vie privée** des personnes à l'égard des renseignements personnels les concernant

- ▶ Aider le Canada à remplir ses **engagements** internationaux dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

c) Partenaires dans le cadre de l'Initiative

Différents partenaires clés participent à l'Initiative et reçoivent des fonds en fonction de leur rôle particulier. Parmi eux, il faut mentionner le CANAFE, le ministère des Finances, l'Agence du revenu du Canada (ARC), l'Agence des services frontaliers du Canada (Douanes et Immigration), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le ministère de la Justice; chacun d'eux a pris part au lancement et à l'exécution de l'Initiative. Il existe aussi plusieurs partenaires qui ne reçoivent pas de fonds, notamment Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Groupe de lutte contre le financement du terrorisme de la GRC. C'est le ministre des Finances qui est responsable au premier chef de l'application de la *LRPCFAT* et de la réglementation connexe. La réussite de l'Initiative dépend des mesures prises par l'ensemble des partenaires. Chacun de ces derniers peut présenter ses observations aux fins de l'élaboration des dispositions législatives en sa qualité de membre du Groupe de travail sur la déclaration des opérations douteuses (appelé maintenant le groupe de travail interministériel), le principal organe de travail, dont les membres représentent tous les volets de l'Initiative.

i) CANAFE

URF du Canada, le CANAFE est un organisme indépendant des services de police et des ministères et organismes fédéraux auxquels il est autorisé à communiquer des renseignements financiers. Il recueille, analyse, évalue et communique des renseignements servant à la détection, à la prévention et à la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Il rend compte au Parlement par l'entremise du ministre des Finances. Le CANAFE a été mis sur pied à titre d'employeur distinct aux termes de la loi.

Le CANAFE joue un rôle important dans l'Initiative et reçoit la plus grande partie des fonds affectés à l'Initiative et aux partenaires. Il intervient dans les premières phases d'un processus débutant par la déclaration, par les entités déclarantes, de renseignements sur des opérations; il traite et analyse ces renseignements et, dans certains cas, les communique à des organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité nationale; ceux-ci peuvent les utiliser dans le cadre de leurs enquêtes, ce qui peut conduire à des poursuites contre les auteurs d'infractions ou à la confiscation de biens par ces mêmes organismes ou par d'autres entités. Nous décrivons d'abord le processus de déclaration, puis les travaux d'analyse et la procédure de communication.

La partie I de la *LRPCFAT* énonce l'obligation pour certaines personnes et organisations de faire des déclarations portant sur des catégories particulières d'opérations financières. Les institutions financières et les intermédiaires financiers doivent ainsi déclarer au CANAFE les opérations financières

douteuses ou portant sur des montants importants (décrites ci-après). Aux termes de la réglementation, ces organisations doivent soumettre leurs déclarations par voie électronique dans la mesure du possible.

Les institutions et intermédiaires tenus de présenter des déclarations au CANAFE (les « entités déclarantes ») sont :

- les entités financières (par exemple, les banques, les caisses populaires et les coopératives de crédit);
- les sociétés et représentants d'assurance-vie;
- les courtiers en valeurs mobilières, les gestionnaires de portefeuille et les conseillers en placements;
- les cambistes;
- les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables;
- les mandataires de Sa Majesté du chef du Canada, lorsqu'ils acceptent des dépôts ou vendent des mandats-poste;
- les comptables et les cabinets d'expertise comptable;
- les courtiers ou agents immobiliers;
- les casinos.

Ces entités doivent déclarer :

- les opérations douteuses reliées au blanchiment d'argent;
- les opérations douteuses reliées au financement du terrorisme;
- la possession ou le contrôle de biens associés au terrorisme et les opérations reliées à de tels biens qui ont été effectuées ou que l'on a tenté d'effectuer;
- les télévirements internationaux de 10 000 \$ et plus (institutions de dépôt et entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables seulement);
- les opérations en espèces portant sur des montants de 10 000 \$ et plus;

La partie II de la Loi oblige les particuliers et les entités qui importent ou exportent des espèces ou des effets d'un montant important (10 000 \$ et plus) de les déclarer à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)⁸, qui communique ensuite cette information au CANAFE.

⁸ L'ASFC comprend Douane Canada, dont les activités relevaient auparavant de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC, désormais l'Agence du revenu du Canada, ou ARC). Elle accomplit également des fonctions en matière d'Immigration qui étaient auparavant effectuées par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).

Le CANAFE doit veiller à ce que les entreprises déclarantes se conforment aux exigences de déclaration prévues par la LRPCFAT et les règlements connexes. Le Centre préconise une approche fondée sur la coopération afin d'amener ces entités à se conformer à leurs obligations, et il communique avec celles-ci et avec les associations sectorielles pour veiller à ce que toutes les parties concernées connaissent et respectent leurs obligations. Dans ce but, il fournit au besoin des conseils et de l'aide; il a en outre élaboré des lignes directrices et des formulaires de déclaration, et il prend part à des ateliers de sensibilisation à l'intention des entités déclarantes et de leurs représentants. Il participe également à des activités d'assurance de la qualité, vérifiant que les déclarations contiennent tous les renseignements requis, et il a commencé récemment à effectuer des examens portant sur des entités déclarantes données afin de s'assurer qu'elles ont mis en place les processus et pratiques nécessaires pour détecter les activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Dans le cadre de ses activités touchant la conformité, le CANAFE utilise une approche fondée sur le risque, concentrant ses efforts sur les entités qui sont les plus susceptibles de ne pas se conformer à leurs obligations ou dont l'inobservation aurait l'incidence la plus marquée. Lorsque la chose est nécessaire, il porte les cas d'inobservation à l'attention des organismes d'exécution de la loi.

Outre la déclaration des opérations douteuses et des opérations visées par règlement, la Loi autorise le CANAFE à recevoir et à utiliser les renseignements qui lui sont communiqués de façon volontaire, que ce soit par les organismes d'exécution de la loi, d'autres organismes ou des citoyens, concernant des activités soupçonnées d'être liées au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme. Les URF d'autres pays peuvent elles aussi fournir des renseignements au CANAFE. Dans bien des cas, ces renseignements fournis volontairement permettent au CANAFE de mieux cibler ses travaux d'analyse et contribuent énormément à la qualité des communications faites par ce dernier (se reporter aux commentaires sur les communications dans la suite du texte).

Les travaux d'analyse et les communications constituent l'essentiel des activités du CANAFE. Plus précisément, le CANAFE analyse les opérations financières déclarées ainsi que d'autres renseignements qu'il est autorisé à examiner, de façon à repérer l'information pouvant être rattachée, soit à des infractions reliées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, soit à une menace pour la sécurité nationale. Il doit transmettre, par voie de communication, ces renseignements aux services de police compétents ou au SCRS, selon le cas.

La LRPCFAT contient différentes dispositions visant expressément à protéger la vie privée des particuliers et précise les circonstances dans lesquelles le CANAFE peut communiquer des renseignements personnels. Ainsi, seuls des renseignements « désignés » peuvent être communiqués. Lorsque le CANAFE a des motifs raisonnables de penser que des renseignements recueillis et analysés seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, il est tenu par la Loi de communiquer uniquement les renseignements désignés (au sens des paragraphes 55(7), 55.1(3) et 56.1(5) de la Loi ainsi qu'au sens de la réglementation) aux organismes d'exécution de la loi compétents, ou encore au SCRS en cas de menace pour la sécurité nationale. Les renseignements désignés portent sur le nom et l'adresse du bureau où

l'opération est effectuée, sur l'opération proprement dite (type d'opération, date, montant, numéro de compte, nom des détenteurs du compte et nom de toutes les parties à l'opération) et sur les particuliers (nom, date de naissance, adresse) ou les entreprises (nom, adresse, date de constitution en personne morale, autorité législative compétente) participant à la transaction⁹.

La LRPCFAT prévoit des directives strictes concernant les organisations auxquelles le CANAFE doit communiquer les renseignements désignés, c'est-à-dire :

- les forces policières compétentes, s'il a des motifs raisonnables de soupçonner, à la lumière de son analyse de ceux-ci, qu'ils seraient utiles aux fins d'une enquête ou d'une poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes (alinéa 55(3)a);
- le Service canadien du renseignement de sécurité, s'il a des motifs raisonnables de soupçonner, à la lumière de son analyse, qu'il pourrait se rapporter à des menaces envers la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (paragraphe 55.1(1))¹⁰.

Il peut également y avoir communication à l'ARC et à l'ASFC (Douanes), sous réserve de deux conditions, ainsi qu'à l'ASFC (Immigration), sous réserve cette fois de trois conditions :

- le CANAFE doit communiquer les renseignements désignés à l'ARC et à l'ASFC (Douanes) s'il a des motifs raisonnables de croire, à la lumière de son analyse des renseignements, qu'ils seraient utiles aux fins d'une enquête ou d'une poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement du terrorisme et s'il estime **en outre** que les renseignements se rapportent à une infraction d'évasion fiscale (alinéa 55(3)b) de la Loi);
- il doit communiquer les renseignements désignés à l'ASFC (Immigration) s'il a des motifs raisonnables de croire, à la lumière de son analyse des renseignements, qu'ils seraient utiles aux fins d'une enquête ou d'une poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement du terrorisme, qu'il estime que ces renseignements sont utiles aux fins d'appuyer l'atteinte de l'objectif énoncé à l'alinéa 3(1)i) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et qu'ils permettraient de déterminer si une personne est visée aux articles 34 à 42 de cette loi, ou se rapportent à une infraction énoncée aux articles 117 à 119, 126 ou 127 de cette loi¹¹.

⁹ Desjardins, J., *Exposé sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes : la Loi, les règlements et les questions connexes*, le 18 juin 2003.

¹⁰ Desjardins, J., *Exposé sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes : la Loi, les règlements et les questions connexes*, le 18 juin 2003.

¹¹ Desjardins, J., *Exposé sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes : la Loi, les règlements et les questions connexes*, le 18 juin 2003.

- ◇ Cela veut donc dire que le CANAFE doit déterminer : s'il est raisonnable de penser que les renseignements ont trait à des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme; si ces renseignements seraient utiles sous l'angle de l'objectif de justice internationale et de sécurité en appuyant le respect des droits de la personne et en empêchant des personnes qui sont des criminels ou qui posent un risque pour la sécurité nationale d'entrer au pays; ou si une personne doit être interdite de territoire pour l'un des motifs suivants : sécurité, atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité, criminalité organisée, motifs sanitaires, motifs financiers, fausses déclarations, manquement à la Loi, inadmissibilité familiale, ou certaines infractions (reliées à l'entrée illégale au Canada, au trafic de personnes, au débarquement de personnes en mer, fausse présentation en matière de conseils, fausse présentation)¹².

Le CANAFE collabore avec les organismes d'exécution de la loi et les autres organisations qui reçoivent ses communications afin d'accroître les compétences et la compréhension mutuelle en ce qui touche toute la question du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme ainsi que les besoins au chapitre des renseignements. La communication de renseignements peut être utile au lancement d'enquêtes, par exemple en mettant en lumière de nouveaux suspects, ou au déroulement d'enquêtes en cours. Si les services de police ou le SCRS veulent demander au CANAFE de communiquer des renseignements complémentaires (en sus des renseignements désignés), ils doivent au préalable obtenir une ordonnance de production de documents émise par les tribunaux (personne d'autre ne peut demander l'émission d'une telle ordonnance aux termes de la *LRPCFAT*).

Étant donné le rôle et les engagements internationaux du Canada dans la lutte contre les activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, des communications peuvent être faites aux URF avec lesquelles le CANAFE a conclu des accords d'échange de renseignements. Cela se produira dans les cas où le CANAFE a des motifs de croire que des renseignements en sa possession peuvent être utiles dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite reliée à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Le CANAFE a conclu de tels accords avec diverses URF (par exemple, celles de l'Australie, de la Belgique, du Mexique et du Royaume-Uni).

Le CANAFE a aussi pour mandat de sensibiliser la population au problème du blanchiment d'argent¹³. Dans ce but, il produit des brochures et des documents de promotion, fournit de l'information sur son site Web accessible au public et mène chaque année des recherches sur l'opinion publique. Il publie des rapports annuels et des rapports sur le rendement contenant des précisions sur ses activités et sur les résultats obtenus durant l'exercice, utilisant à cette fin les méthodes de mesure des résultats à sa disposition (déclarations des entités financières, communications du CANAFE, priorités futures, etc.).

¹² Renseignements fournis à EKOS par le CANAFE.

¹³ Consulter le site Web du CANAFE, à l'adresse suivante : www.fintrac.gc.ca

ii) Ministère des Finances

Le ministère des Finances élabore la politique relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ce qui englobe la Loi et la réglementation connexe. Ce ministère assure la coordination des activités menées dans le cadre de l'Initiative, et il joue un rôle central au chapitre de la liaison avec la population et des consultations auprès des parties concernées. Il participe à des activités nationales et internationales clés à l'appui des engagements pris par l'État en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il appuie également le Ministre dans la supervision des activités du CANAFE. Le Ministre peut conclure avec des gouvernements étrangers des accords d'échange de renseignements entre le CANAFE et leurs URF, et il doit approuver tout accord de ce genre conclu par le CANAFE avec des URF. Le Ministère dirige la délégation canadienne au sein du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, et il est présent sur d'autres tribunes se consacrant à la lutte contre le blanchiment d'argent.

iii) Gendarmerie royale du Canada (GRC)

Les unités de lutte contre le blanchiment d'argent de la GRC sont les principales destinataires des communications du CANAFE. Ces unités reçoivent aussi des renseignements de différentes autres sources, qu'il s'agisse de renseignements faisant suite à la déclaration de mouvements transfrontaliers d'espèces communiqués par l'ASFC (Douanes), de renseignements fournis sur une base volontaire par des entités déclarantes ou d'information communiquée par d'autres unités de la GRC, par d'autres organismes d'exécution de la loi et par d'autres organismes. Les renseignements reçus font l'objet d'une évaluation destinée à établir s'il y a lieu de lancer une enquête criminelle. Ces renseignements peuvent porter sur des personnes ou opérations déjà suspectes ou fournir de nouvelles pistes. Un mécanisme de mesure des résultats est en place pour consigner tous les renseignements fournis et leur utilisation. Lorsque l'on juge à propos d'y donner suite, les unités communiquent le dossier à l'une des unités mixtes des produits de la criminalité (UMPC) de la GRC, qui ont pour tâche de trouver, d'évaluer, de bloquer et de saisir les gains illicites ou non déclarés provenant d'activités criminelles. L'UMPC étudiera le dossier à fond et évaluera la priorité à y accorder aux fins d'établir si des ressources seront consacrées à une enquête. Si une approbation est reçue, les ressources des unités de lutte contre le blanchiment d'argent pourront appuyer les enquêtes des UMPC, par exemple en rédigeant des demandes d'ordonnance de production de documents en vue d'obtenir l'accès à des renseignements complémentaires détenus par le CANAFE. La GRC fournit sur une base volontaire des renseignements au CANAFE à l'appui de ses travaux de collecte de renseignements. Enfin, la GRC joue un rôle important relativement à la formation et à la sensibilisation des partenaires dans le cadre de l'Initiative, du secteur privé, de la population et des instances internationales.

iv) Agence des services frontaliers du Canada (Douanes)

La LRPCFAT indique que les particuliers et les organisations doivent déclarer à un agent de douane canadien l'importation ou l'exportation d'espèces ou d'effets de montant important, y compris

lorsque ces mouvements sont effectués par courrier. L'ASFC (Douanes) communique ces renseignements au CANAFE. Les agents de douane assurent l'application du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces, ce qui inclut des tâches comme des fouilles, des interrogatoires et la saisie d'espèces non déclarées ou ayant fait l'objet d'une fausse déclaration ainsi que des biens soupçonnés d'être des produits de la criminalité. Ainsi, l'agent de douane qui a des motifs raisonnables de soupçonner que des espèces ou des effets sont des produits de la criminalité ou sont destinés au financement du terrorisme peut en effectuer la saisie; par la suite, en vertu de la LRPCFAT, les renseignements à ce propos peuvent être communiqués aux services de police compétents. L'ASFC impose aussi des pénalités administratives dans le cas de mouvements non déclarés d'espèces et d'effets d'un montant de 10 000 \$ et plus si aucune activité de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme n'est suspectée, les fonds étant ensuite rendus au voyageur. Pour sa part, le CANAFE peut communiquer des renseignements aux services d'enquête de l'ASFC (Douanes) s'il estime que ces renseignements ont trait à des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ainsi qu'à des stratagèmes d'évasion fiscale. L'ASFC mène aussi des activités de sensibilisation du public à propos des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme; elle collabore avec ses partenaires et prend des mesures à l'interne pour accroître les compétences et les connaissances dans ce domaine, et elle collabore avec les autorités américaines compétentes.

v) Agence des services frontaliers du Canada (Immigration)

L'ASFC (Immigration), qui constituait auparavant la Direction générale de l'exécution de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), remplit un rôle important en interdisant le territoire canadien aux criminels et aux personnes qui posent un risque pour la sécurité nationale. Ainsi que nous l'avons indiqué, lorsque le CANAFE établit que des renseignements sont pertinents pour l'application de certaines dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, il communique ces renseignements à l'ASFC (Immigration), conformément aux modalités décrites dans la sous-section précédente. CIC continue de délivrer les visas et d'accorder le statut de résident permanent ou de visiteur, en étroite collaboration avec l'ASFC (Immigration). Ces deux organismes coopèrent afin d'empêcher l'entrée au Canada ou d'expulser des personnes qui ne sont pas citoyens canadiens et qui se livrent à des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Les autres activités menées sur ce plan consistent à sensibiliser le public et à partager des renseignements et les leçons apprises avec d'autres partenaires.

vi) Agence du revenu du Canada (ARC)

L'une des responsabilités de l'ARC est de s'assurer que chacun acquitte les impôts, taxes et droits applicables à l'égard du revenu gagné ou des activités effectuées. Nous avons déjà indiqué que le CANAFE communique des renseignements à l'ARC lorsqu'il croit, à la suite de ses travaux d'analyse, que ceux-ci seraient utiles aux fins d'une enquête ou d'une poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme et s'il estime **en outre** que les renseignements se rapportent à une infraction d'évasion fiscale. L'ARC peut utiliser ces renseignements pour lancer une enquête ou pour appuyer une enquête déjà en cours. Elle peut elle aussi fournir des renseignements au CANAFE. L'ARC collabore avec ses partenaires internationaux à des initiatives communes, et elle fournit de

l'aide à ses partenaires dans le cadre de l'Initiative, par exemple en offrant des services de juricomptabilité et d'analyse financière aux UMPC de la GRC.

vii) Ministère de la Justice et procureur général

C'est au procureur général qu'il incombe d'intenter des poursuites – dans l'optique de l'Initiative, ces poursuites feront suite à des enquêtes dans le cadre desquelles on aura utilisé les renseignements transmis par le CANAFE. Également, si les organismes d'exécution de la loi souhaitent obtenir un complément d'information du CANAFE (en sus des renseignements qui leur ont été communiqués) en vertu d'une ordonnance de production de documents, le Service fédéral des poursuites du ministère de la Justice leur fournit des modèles ainsi que des conseils juridiques, et il présente aux tribunaux les demandes d'émission d'ordonnances. Relativement au blanchiment d'argent considéré de façon générale, le ministère de la Justice assure la formation des procureurs et offre des conseils juridiques et des commentaires importants aux fins d'élaboration des politiques en la matière, à l'échelle tant nationale qu'internationale. Ce ministère est également responsable des poursuites relatives aux nouvelles infractions prévues par la Loi, notamment le défaut, par les entités déclarantes, de déclarer des opérations douteuses – précisons toutefois qu'environ les trois quarts des poursuites relèvent des administrations provinciales.

viii) Partenaires ne recevant pas de fonds dans le cadre de l'Initiative

Voici les partenaires qui ne reçoivent pas de fonds dans le cadre de l'Initiative :

- **Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) :** le SCRS a pour mandat de recueillir, d'analyser et de conserver des informations ou des renseignements sur des activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces pour la sécurité du Canada, et de faire rapport au gouvernement du Canada et de le conseiller à ce sujet. Il fournit également sur demande des évaluations de sécurité à tous les ministères et organismes fédéraux, sauf la GRC. Il s'agit de son rôle exclusif à titre de conseiller principal du gouvernement du Canada en matière de sécurité nationale. Dans le cadre de l'Initiative, le SCRS reçoit les communications du CANAFE au sujet de menaces pour la sécurité nationale et lance (ou poursuit) des enquêtes lorsqu'il juge la chose appropriée à la suite de son analyse des renseignements reçus.
- **Groupe de lutte contre le financement du terrorisme (GLFT), GRC :** ce groupe reçoit les renseignements portant sur le financement du terrorisme et, s'il y a lieu, lance ou poursuit des enquêtes à partir de ces renseignements. Il reçoit des fonds dans le cadre de l'initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme (SPAT). Le GLFT a été mis sur pied dans le but de repérer les personnes et les entités assurant la collecte et les mouvements de fonds destinés au terrorisme, d'obtenir des preuves afin d'intenter des poursuites, d'appuyer les enquêtes liées à la sécurité nationale, de déceler les lacunes et les points faibles à l'intérieur du

système financier, de définir des pratiques exemplaires et de formuler des recommandations dans le but de prévenir les abus.

- **Services de police provinciaux, territoriaux et municipaux** : ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, ces services de police peuvent recevoir des renseignements du CANAFE.
- **Sécurité publique et protection civile Canada (SPPCC)** : SPPCC a la responsabilité de protéger les Canadiens et d'aider le ministre à guider efficacement les organismes qui sont responsables des services de police et de l'exécution de la loi, de la sécurité nationale, des affaires correctionnelles et de la mise en liberté sous condition. Étant donné le leadership qu'il exerce en matière de lutte contre le crime organisé et l'importance accordée au blanchiment d'argent dans le cadre du Programme national de lutte contre le crime organisé, SPPCC suit de près l'évolution de l'Initiative, son rôle consistant à cet égard à surveiller les activités de trois des partenaires recevant des fonds aux termes de cette dernière, soit la GRC, le SCRS et l'ASFC, ainsi qu'à assurer un suivi en ce qui touche les travaux d'élaboration de politiques et à vérifier la concordance avec les initiatives reliées au Programme national.
- **Direction de la gestion des biens saisis, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** : le rôle de cette direction consiste à conserver les espèces et effets saisis.
- **Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)** : le BSIF est le principal organisme de réglementation des institutions financières constituées sous le régime des lois fédérales et des régimes de retraite administrés par le gouvernement du Canada. Le BSIF surveille et réglemente toutes les banques et les sociétés de fiducie et de prêt, les sociétés d'assurances, les associations coopératives de crédit, les sociétés de secours mutuel et les régimes de retraite constitués ou agréés sous le régime des lois fédérales. Aux fins de se conformer à la LRPCFAT, le BSIF évalue l'observation des normes en vigueur par les sociétés d'assurance-vie et les institutions de dépôt à charte fédérale à partir de l'examen des documents d'autoévaluation établis par ces dernières. Depuis juillet 2004, il communique au CANAFE les résultats de cette surveillance de l'observation, conformément au PE conclu entre les deux organismes. Un PE similaire a été conclu entre le CANAFE et la Gaming Policy and Enforcement Branch de la Colombie-Britannique.

d) Financement et ressources humaines

Le tableau 1.1 contient des données sur les fonds consacrés à l'Initiative; ces fonds sont ventilés par ministère et organisme partenaire. Le tableau 1.2 présente pour sa part des chiffres sur le nombre d'ETP (équivalents temps plein) affectés à l'Initiative; là encore, ces ETP sont ventilés par partenaire. L'augmentation du nombre d'ETP du CANAFE de février 2003 (150) au 31 mars 2004 (183) est attribuable à la priorité accordée à l'accroissement de l'effectif durant l'exercice 2003-2004, priorité énoncée dans le *Rapport annuel 2002-2003* de l'organisme.

Tableau 1.1 : fonds alloués, par partenaire, de 2001-2002 à 2003-2004 (millions de dollars)

Partenaire	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Lutte contre le blanchiment d'argent					
CANAFE	18,0	25,5	26,3	22,2	92,0
Ministère des Finances	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2
GRC-Unités de lutte contre le blanchiment d'argent	2,6	4,9	4,9	4,9	17,3
ASFC (Douanes) et ARC*	5,3	6,0	6,0	6,0	23,3
ASFC (Immigration)**	0,4	0,7	0,7	0,7	2,5
Ministère de la Justice	0,6	1,2	1,2	1,2	4,2
Total partiel	27,2	38,6	40,4	35,3	140,1
Lutte contre le financement du terrorisme					
CANAFE***	--	10,0	14,7	9,5	34,2
Total	27,2	48,6	55,1	44,8	174,7

* On a récemment séparé Douane Canada de l'Agence des douanes et du Revenu du Canada pour l'intégrer à l'ASFC; la nouvelle Agence du revenu du Canada est responsable uniquement du volet revenu (impôts, taxes et droits).

** Ce secteur faisait auparavant partie de CIC.

*** Ces fonds sont versés dans le cadre de l'initiative de SPAT (sécurité publique et antiterrorisme). Certains autres partenaires dans le cadre de ces initiatives, dont le ministère des Finances et le GLFT de la GRC reçoivent aussi des fonds de cette source; la présente évaluation ne tient toutefois pas compte de ces fonds particuliers.

Source : les chiffres relatifs au CANAFE proviennent des diapositives 17 et 18 d'une présentation PowerPoint datée du 29 juillet 2004 donnant à EKOS une vue d'ensemble du Centre. Les chiffres relatifs aux autres partenaires proviennent du document suivant : Bureau du vérificateur général, *La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent*, rapport d'avril 2003, pièce 3.1, consulté en août 2004, <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20030403cf.html>.

Tableau 1.2 : ETP des partenaires dans le cadre de l'Initiative, en février 2003 et en mars 2004

Partenaire	Au 14 février 2003*	Au 31 mars 2004*
CANAFE	150	183
Ministère des Finances**	2	2
GRC-UMPC	34	34
ASFC (Douanes) (faisait auparavant partie de l'ADRC)	50	50
ASFC (Immigration) (faisait auparavant partie de CIC)	5	5
ARC (faisait auparavant partie de l'ADRC)	24	25,5
Ministère de la Justice	9,7	9,7
Total	247,7	309,2

* Source: ABC Solutions Inc., *L'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent : Évaluation à la fin de la troisième année*, le 14 février 2003, et renseignements reçus des partenaires.

** Le ministère des Finances a reçu des fonds dans le cadre de l'initiative de SPAT au titre de 10 ETP additionnels en 2003-2004, étant donné ses responsabilités accrues en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

1.3 ÉVALUATION – CONTEXTE, OBJECTIFS ET POINTS À CONSIDÉRER

La structure redditionnelle établie au départ pour l'Initiative prévoyait l'élaboration d'un cadre d'évaluation et la tenue d'une évaluation préliminaire (à la fin de la troisième année) et d'une évaluation complète (à la fin de la cinquième année) concernant le volet lutte contre le blanchiment d'argent. Ce cadre d'évaluation a été préparé et approuvé en mars 2001, et une évaluation préliminaire a été effectuée en 2003¹⁴.

Par suite de la modification de la *LRPCFAT* en 2001 de manière à y incorporer des dispositions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme, bon nombre des ressources et des capacités du CANAFE sont maintenant consacrées à la lutte à la fois contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. C'est pourquoi l'évaluation complète de l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent est assortie d'une évaluation préliminaire des travaux du CANAFE reliés au financement du terrorisme. Une évaluation complète de ces activités prévues par le mandat du CANAFE devrait être effectuée en 2007.

L'objet de la présente étude est de mener une évaluation complète de l'Initiative (englobant tous les partenaires recevant des fonds) à la fin de la cinquième année, et une évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme (plus particulièrement sous l'angle de l'exécution du mandat confié au CANAFE à cet égard). L'évaluation à la fin de la cinquième année vise d'abord à déterminer dans quelle mesure les objectifs de l'Initiative ont été atteints. Outre l'évaluation de l'incidence qu'a eu l'Initiative par rapport aux résultats attendus, l'étude se penche sur des facteurs comme la pertinence, le degré de réussite, la conception et, s'il y a lieu, le rapport coût-efficacité et les autres solutions possibles. Le mandat associé à l'évaluation comportait de plus un certain nombre de questions précises, qui sont exposées dans la matrice des points à évaluer et des indicateurs, à l'annexe C. L'évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme porte d'abord sur la mise en œuvre du mandat en ce sens confié au CANAFE et aborde des points comme la pertinence de la conception du programme sous l'angle de l'atteinte des objectifs.

La méthode d'évaluation est exposée brièvement à l'annexe D; les annexes E et F énumèrent les documents étudiés et les principaux informateurs interrogés, respectivement. L'évaluation a été supervisée par un comité interministériel d'évaluation composé de représentants des partenaires dans le cadre de l'Initiative (ministère des Finances, CANAFE, GRC, ARC, ASFC, Justice Canada et CIC).

¹⁴ ABC Solutions Inc., *L'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent : Évaluation à la fin de la troisième année*, le 14 février 2003.

2. CONSTATATIONS

Nous présentons dans ce chapitre les résultats de l'évaluation à la lumière des quatre facteurs considérés : la pertinence; la conception et la mise en œuvre des activités; le degré de réussite; le rapport coût-efficacité et les autres solutions possibles.

2.1 PERTINENCE

L'une des priorités de l'évaluation est de déterminer dans quelle mesure l'Initiative demeure pertinente et nécessaire dans le contexte canadien. À cette fin, nous considérons cinq arguments en faveur de la poursuite de l'Initiative¹⁵ : suite donnée aux demandes de la communauté de l'exécution de la loi; réduction des coûts économiques et sociaux; respect des engagements internationaux et leadership; lutte contre les activités complexes et transnationales de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme; et concordance avec les priorités des partenaires et de l'État fédéral.

a) Suite donnée aux besoins des organismes d'exécution de la loi

La mise en œuvre de la Loi et de l'Initiative donne directement suite à la nécessité, invoquée par la communauté canadienne de l'exécution de la loi, de prendre des mesures pour contrer le crime organisé, en particulier la déclaration obligatoire des opérations financières et des mouvements transfrontaliers d'espèces de montant élevé. En 1994, l'Association canadienne des chefs de police avait recommandé au gouvernement du Canada d'exiger des institutions financières qu'elles déclarent les transferts, les dépôts et les retraits d'espèces lorsque le montant en jeu était de 10 000 \$ et plus¹⁶. Ils demandaient que l'on rende également obligatoire la déclaration des mouvements d'espèces d'un montant de 10 000 \$ et plus vers le Canada ou vers l'étranger. On considérait que la déclaration volontaire des opérations et des mouvements d'espèces ne permettait pas de recueillir une somme suffisante de renseignements financiers pour pouvoir combattre le crime organisé. Cela a amené les organismes d'exécution de la loi à demander la mise en place d'un régime de déclaration obligatoire, régime qui a été incorporé aux dispositions législatives régissant la lutte contre le blanchiment d'argent, qui font entre autres l'objet de la présente évaluation.

¹⁵ La pertinence des différentes activités menées aux termes de l'Initiative est étudiée dans la section suivante, qui porte sur la conception et la mise en œuvre.

¹⁶ Association canadienne des chefs de police, *Resolutions Summaries*, p. 62.
<http://www.cacp.ca/english/resolutions/summary.pdf>

b) Réduction des coûts économiques et sociaux

S'il est difficile de mesurer avec précision le coût des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, on dispose d'une somme importante de faits non scientifiques concernant leur incidence et la nécessité de les contrer au moyen de mesures comme celles que prévoit l'Initiative¹⁷. Le blanchiment d'argent peut avoir des effets de distorsion et de déstabilisation du marché, les entreprises légitimes ayant peine à faire concurrence à celles qui procèdent au blanchiment de biens mal acquis et qui, de ce fait, profitent d'un avantage indu (Harvey, 2004). Les crimes à l'origine du blanchiment d'argent – qui incluent la plupart des actes criminels, notamment la fraude, le détournement de fonds, la manipulation des marchés boursiers, le trafic de stupéfiants et le commerce des armes – peuvent eux aussi avoir des effets néfastes sur ceux qui en sont les victimes. Le financement du terrorisme peut avoir des conséquences tragiques, par exemple la destruction de biens et les pertes de vies – qu'il suffise de penser aux attentats qui ont détruit le World Trade Centre à New York le 11 septembre 2001. Dès lors, le pays qui n'élimine pas les sources du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme peut avoir à assumer un coût économique et social très lourd et voir sa réputation sur la scène internationale être entachée. La mise en œuvre de l'Initiative devrait conduire à une réduction de ces importants coûts économiques et sociaux.

La mise en place par un pays d'un cadre efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme engendre des avantages économiques et sociaux importants à l'échelle internationale. Il peut arriver que des institutions financières étrangères choisissent de restreindre leurs opérations avec des institutions de pays considérés comme étant des lieux de prédilection pour les activités de blanchiment d'argent, qu'elles soumettent ces opérations à un examen particulièrement poussé (d'où une hausse de coût) ou qu'elles mettent carrément fin à leurs relations interbancaires ou à leurs activités de prêt avec ces institutions. Même les entreprises légitimes de ces pays pourront pâtir d'un accès plus limité ou plus coûteux aux marchés internationaux, en raison de l'examen plus approfondi dont elles feront l'objet en vue de déterminer à qui elles appartiennent, quelle est leur structure et quels systèmes de contrôle elles possèdent. De même, les flux d'investissements étrangers seront sans doute moins importants dans le cas de pays dont les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme laissent à désirer.

Sur le plan intérieur, l'incapacité d'une institution financière à mettre en place des procédures de détection et de dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme peut avoir des effets néfastes sur sa marge bénéficiaire nette. Il est vrai qu'un régime de conformité comme celui mis en œuvre aux termes de l'Initiative impose un coût dans l'immédiat à chaque institution visée, en raison

¹⁷ Selon certaines recherches, le coût du blanchiment d'argent par rapport à l'économie canadienne pourrait varier entre 5 et 17 milliards de dollars (source : SPPCC, *Étude d'impact du crime organisé – Points saillants*, 1998, www.SPPCC-sppcc.gc.ca/publications/Policing/1998orgcrim_f.asp). Cette estimation ne fait toutefois pas l'unanimité. Se reporter notamment au document suivant : Bureau du vérificateur général, *La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent*, rapport d'avril 2003, pièce 3.1. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20030403cf.html>

de l'obligation de déclarer des opérations et d'améliorer la tenue de documents; cependant, les institutions qui se conforment à leurs obligations se prémunissent du même coup contre différents risques qui pourraient aussi avoir des répercussions sur leur marge bénéficiaire : le risque de réputation, considérant la mauvaise presse touchant les pratiques commerciales des institutions et les personnes auxquelles elles sont associées, d'où une perte de confiance envers leur intégrité; le risque opérationnel et les pertes pouvant découler de lacunes au niveau des processus et systèmes, de l'incompétence du personnel ou d'événements externes; le risque juridique, c'est-à-dire le risque de poursuites, de jugements défavorables, de contrats impossibles à exécuter, d'amendes et de pénalités, tout cela se traduisant par des pertes, par une hausse des dépenses ou même par la fermeture de l'institution; et le risque de concentration, soit la possibilité de perte en raison d'un risque de crédit indu envers un emprunteur particulier.

Il existe aussi un risque de réputation lié aux sanctions pouvant être imposées dans le cas des pays qui ne se conforment pas aux normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le GAFI a lancé une initiative de grande envergure pour repérer les pays et territoires non coopératifs dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent, c'est-à-dire les pays et territoires qui ne prennent pas de mesures conformes aux normes internationales reconnues (fondées sur les recommandations du GAFI). Le fait d'être classé parmi ces pays et territoires pourrait engendrer des coûts élevés pour un pays sur le plan des possibilités d'affaires perdues.

c) **Respect des engagements internationaux**

Ainsi que cela est exposé à la section 1.1b) du présent rapport, le respect de ses engagements internationaux est l'un des principaux points pris en compte par le Canada en vue de la prise de mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Durant la période d'évaluation, il a été déterminé que le Canada se conformait à 27 recommandations du GAFI touchant la lutte contre le blanchiment d'argent¹⁸ et à six recommandations spéciales (sur la lutte contre le financement du terrorisme), l'évaluation ayant porté sur 28 des quarante recommandations et sur sept des huit recommandations spéciales. Les recommandations du GAFI ont toutefois été révisées en juin 2003, et le Canada devra modifier son cadre législatif et réglementaire pour se conformer à ces recommandations remaniées, en particulier en ce qui touche la diligence raisonnable des clients et la tenue de documents. Des mesures s'imposent donc encore de la part du Canada dans ce domaine.

Certains faits non scientifiques, notamment les renseignements obtenus de représentants du GAFI et d'URF étrangères, montrent que, pour de nombreux pays, le Canada est un exemple à suivre en matière de mesures de détection et de dissuasion en ce qui touche les activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Les partenaires fédéraux dans le cadre de l'Initiative sont souvent priés de fournir des conseils à des partenaires étrangers et de participer aux travaux d'organes internationaux visant la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, ce qui peut comprendre la

¹⁸ Les critères utilisés par le GAFI pour l'évaluation des pays au regard de ses quarante recommandations ont été modifiés à la fin de 2003. L'incidence de ces modifications devra être étudiée.

présentation du modèle canadien. Le fait que le gouvernement du Canada continue de financer l'Initiative permet au pays de maintenir une bonne réputation dans ce domaine.

De par la nature transnationale du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, il est essentiel que des pays comme le Canada, dont la prospérité est étroitement liée aux échanges commerciaux internationaux et à l'immigration, prennent part aux initiatives visant à combattre ces activités. Son économie ouverte et son importance à titre de partenaire commercial rendent le Canada vulnérable à ce genre d'activités. De même, la politique canadienne consistant à accepter un grand nombre d'immigrants et de réfugiés ayant des liens avec des régions du globe secouées par des conflits peut conduire à certains abus rattachés aux activités de levée de fonds¹⁹. De façon générale, les particuliers et les organisations se livrant au crime organisé opteront pour les pays où le cadre juridique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est moins rigoureux. Cela signifie que le Canada doit appliquer fermement les mesures mises de l'avant dans le cadre de l'Initiative afin de se prémunir contre la prolifération de ces activités.

L'un des arguments de poids en faveur de la poursuite de l'Initiative est que celle-ci permet au Canada de se conformer à la fois à ses engagements internationaux et aux normes mondiales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. On peut aussi mentionner dans le même ordre d'idées la ratification par le Canada de plusieurs conventions des Nations Unies contre le crime transnational, le terrorisme et la corruption, ainsi que l'adhésion au Groupe Egmont, formé par les URF de nombreux pays.

d) Lutte contre les activités complexes et transnationales de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme

Pour contrer les stratagèmes de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, il faut des mesures concertées et soutenues, ce qui est exactement ce que prévoit l'Initiative. En effet, ces activités criminelles peuvent être très complexes, évoluer rapidement et, bien souvent, avoir une portée transnationale. Les combattre exige donc une participation aux travaux d'organismes nationaux et internationaux couvrant tout le spectre du processus de détection et de dissuasion, c'est-à-dire la production et la réception des déclarations financières, la collecte et l'analyse des renseignements déclarés, la communication de renseignements aux autorités compétentes, la tenue d'enquêtes et les poursuites lorsque la chose est justifiée. Les personnes qui se livrent au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme sont toujours à l'affût de nouvelles façons de mener leurs activités illicites. Les typologies du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme élaborées chaque année par le Canada et ses partenaires au sein du GAFI permettent de voir à quel point ces criminels peuvent s'avérer innovateurs et

¹⁹ Service canadien du renseignement de sécurité, *Rapport public de 1997*, Ottawa, 1998, cité dans le document *Aperçu de l'environnement du portefeuille 2000* de SPPCC.
http://www.SPPCC.gc.ca/publications/crim_jus/environnement_scan_2000_f.asp#5

ingénieux.²⁰ L'évolution des techniques employées et la migration de ces activités vers de nouveaux secteurs ont rendu nécessaire la révision et le resserrement des quarante recommandations du GAFI touchant le blanchiment d'argent, en juin 2003. Le Canada doit donc maintenir en vigueur les mesures prises dans le cadre de l'Initiative, dont l'efficacité dépend essentiellement de la coopération nationale et internationale à long terme aux fins de réduire la rentabilité des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, rendre l'environnement réfractaire à ces activités et entraîner leur diminution.

e) **Concordance avec les priorités de l'État fédéral et des partenaires**

Les priorités fédérales associées à l'Initiative sont notamment la création d'outils efficaces permettant aux organismes d'exécution de la loi de combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la sécurité publique, la protection des renseignements personnels et l'intégrité du système financier national.

L'Initiative va dans le sens de la volonté de l'État fédéral de combattre le crime organisé et de maintenir la sécurité publique, qui a conduit notamment à la mise en application ou à la création du Programme national de lutte contre le crime organisé – dont l'une des cibles principales est le blanchiment d'argent²¹ –, de la *Loi antiterroriste* et du Comité spécial du Cabinet sur la sécurité publique et l'antiterrorisme (SPAT), qui a reçu pour mandat de définir les mesures à prendre par le Canada au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 et de renforcer la politique fédérale en matière de sécurité²². La lutte contre le crime et le renforcement de la sécurité publique font partie du rôle et du mandat des partenaires dans le cadre de l'Initiative, dont l'Agence des services frontaliers du Canada, la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité et le ministère de la Justice.

Les renseignements personnels sont traités en conformité avec les règles prévues par la Loi et la réglementation connexe de manière à protéger le droit à la vie privée et les droits des simples citoyens en vertu de la Charte. L'équilibre atteint entre la nécessité de communiquer des renseignements exacts et complets aux organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité publique et le respect des droits des citoyens à la vie privée démontre que l'Initiative est conforme à cette priorité de l'État fédéral.

²⁰ Consulter le site Web du GAFI à l'adresse suivante : <http://www.fatf-gafi.org/index.htm>

²¹ SPPCC, *Ensemble contre le crime organisé : Rapport public concernant les mesures prises dans le cadre du Programme national de lutte contre le crime organisé*, 2004. http://www.SPPCC-sppcc.gc.ca/publications/policing/combat_org_crime_f.asp#1

²² D'ailleurs, les fonds servant à financer les activités de lutte contre le financement du terrorisme du CANAFE proviennent de l'initiative de SPAT. Pour en savoir plus sur celle-ci, consulter les documents suivants : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20040303cf.html> et http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&doc=dpr-rrm2002/dpr-rrm2002-chap2_f.htm

La préservation de l'intégrité du système financier canadien contre toute forme d'abus est une autre priorité du gouvernement du Canada. Du fait qu'elle appuie l'intégrité et la sécurité du secteur financier au moyen de diverses exigences de déclaration d'opérations, de tenue de documents et de diligence raisonnable de la part des institutions financières, on peut voir que l'Initiative va dans le sens des priorités et engagements fédéraux et internationaux touchant la sauvegarde du système financier national. Ces préoccupations ont été émises à l'échelon fédéral, plus précisément de la part des organismes fédéraux de réglementation du secteur bancaire, à la suite de manquements très publicisés de la part de certaines banques, notamment les banques Riggs aux États-Unis, dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Pour protéger le système financier canadien contre des abus de ce genre, des pouvoirs adéquats doivent être accordés à une organisation comme le CANAFE pour assurer la conformité au régime en place, ainsi qu'aux organismes d'exécution de la loi et aux procureurs en vue d'intenter des poursuites en cas d'inobservation volontaire. Le cadre législatif et réglementaire rattaché à l'Initiative confère au CANAFE les pouvoirs nécessaires à la protection du système contre les abus associés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme.

2.2 CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITÉS

La présente section porte sur les activités menées dans le cadre de l'Initiative. Dans la première sous-section, nous nous sommes penchés sur la pertinence des activités *prises dans leur ensemble*. En raison de l'importance que revêtent la sensibilisation, la coopération et les échanges de renseignements entre partenaire, la surveillance de la conformité et la mesure des résultats aux fins de garantir la réussite de l'Initiative, chacune de ces activités est examinée dans les quatre sous-sections qui suivent. Nous concluons par l'évaluation de l'à-propos des ressources affectées à l'Initiative.

a) Pertinence des activités et des partenaires sous l'angle de l'atteinte des objectifs

Le rapport entre l'ensemble des activités reliées à l'Initiative et les résultats attendus est à la fois logique et pertinent. Ainsi que nous l'avons indiqué à la section précédente au sujet de la pertinence de l'Initiative, le cadre législatif et réglementaire en place concorde avec les priorités fédérales, le Canada a respecté ses engagements internationaux passés, et il prend les mesures qui s'imposent pour s'acquitter de ses nouveaux engagements. Tous les éléments nécessaires ont été mis en place pour en arriver au résultat visé en bout de ligne, c'est-à-dire la diminution des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Les activités menées dans le cadre de l'Initiative sont exhaustives et pertinentes dans l'optique de cet objectif, si l'on fait exception de l'absence de mesures visant les juristes. Enfin, la comparaison avec les initiatives similaires menées dans d'autres pays confirme l'opinion selon laquelle le Canada a pris des mesures adéquates.

On a aussi fait appel aux partenaires requis pour mener à bien les activités essentielles, par exemple : les organisations devant faire preuve de diligence raisonnable, tenir des documents et déclarer certaines opérations financières pouvant être associées à des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme (institutions financières et autres entités déclarantes); un organisme indépendant responsable de la réception, de la collecte et de l'analyse des renseignements déclarés ainsi que de la communication de ces renseignements, s'il y a lieu, et de la conformité aux exigences de tenue de documents et de déclaration de la part des intermédiaires financiers (CANAFE); les organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité nationale (services de police, ARC, CIC, ASFC et SCRS), qui reçoivent les renseignements communiqués et mènent des enquêtes qui peuvent déboucher sur des poursuites; l'organisme fédéral qui intente les poursuites (ministère de la Justice/procureur général); et les organismes étrangers qui prennent part aux analyses et aux enquêtes portant sur des dossiers transnationaux (URF étrangères).

Des améliorations ont également été apportées par l'ASFC (Immigration) par suite d'une recommandation formulée lors de **l'évaluation de l'Initiative effectuée à la fin de la troisième année**²³. *Plus précisément, il était recommandé (recommandation 5) à CIC de parfaire son plan d'action actuel en vue de s'acquitter de ses attributions dans le cadre de l'Initiative au cours des deux dernières années du mandat. Un examen de ce plan révèle que l'ASFC (Immigration) a fait des progrès sur des plans comme les communications, la gestion des cas, l'amélioration de la qualité des renseignements, l'apprentissage permanent, les partenariats avec d'autres entités fédérales, la mesure des résultats et la sécurité.* La liste complète des recommandations formulées à la suite de l'évaluation à la fin de la troisième année est présentée à l'annexe G.

Les données exposées dans les sous-sections qui suivent montrent que les activités reliées à l'Initiative sont généralement mises en œuvre comme prévu, quoique des lacunes aient été observées dans certains domaines.

b) Contribution à la sensibilisation du public au sujet du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme

Les partenaires prenant part à l'Initiative ont déployé de grands efforts pour sensibiliser la population à propos du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Le public possède maintenant une bonne connaissance en ce qui touche le blanchiment d'argent et, dans une moindre mesure, le financement du terrorisme au Canada; on ne peut toutefois dire d'après les renseignements dont nous disposons jusqu'à quel point les mesures prises dans le cadre de l'Initiative ont contribué à cette conscientisation.

²³ ABC Solutions Inc., *L'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent : Évaluation à la fin de la troisième année*, le 14 février 2003.

Voici les principales mesures prises à cette fin par les partenaires :

- **CANAFE et autres partenaires fédéraux** : les sites Web du CANAFE et des autres partenaires mentionnent l'Initiative et donnent accès aux communiqués de presse émis périodiquement sur le sujet (se reporter à l'analyse des médias ci-après). Conformément à son mandat de sensibilisation du public, le CANAFE a élaboré des documents de promotion disponibles sur son site Web et a mis sur pied un service téléphonique sans frais en 2001-2002. Il publie un rapport annuel et a préparé trois brochures qui ont été distribuées aux entités déclarantes à l'intention de leurs clients.
- **GRC** : la GRC participe à la promotion de l'Initiative par l'intermédiaire de ses programmes nationaux et régionaux de sensibilisation (campagne nationale des commerçants contre le blanchiment d'argent, présentations à des entités déclarantes, aux secteurs public et privé ainsi qu'à la population, etc.).
- **ASFC (Douanes)** : pour aider les citoyens à comprendre la teneur des exigences de déclaration et pour faire en sorte que les formulaires requis lors du passage de la frontière soient dûment remplis, l'ASFC a installé des affiches (entre autres aux postes frontaliers) et a mis sur pied un service d'aide téléphonique 1-800; on peut se procurer sur son site Web les formulaires requis pour déclarer les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets, et les brochures et instructions applicables sont traduites dans de nombreuses langues. De plus, dans le cadre des services à la clientèle, l'Agence tient des séances d'information et distribue des brochures et des formulaires aux ambassades, à Postes Canada, aux voyageurs canadiens, américains et des autres pays, aux importateurs et aux exportateurs, aux associations touristiques et aux associations de gens d'affaires.

Les activités de sensibilisation des partenaires sont variées; les contacts avec le public sont directs (sites Web, médias, services 1-800, etc.) ou indirects (par l'entremise de tiers, par exemple les entités déclarantes et les associations sectorielles). *Par suite de l'évaluation de l'Initiative à la fin de la troisième année, on a indiqué (recommandation 2) qu'il conviendrait de revoir la démarche en matière de communications avec le grand public. Des modes plus classiques de partage de l'information, par exemple des affiches, des brochures et des annonces publicitaires, pourraient avoir une plus forte incidence à court terme. C'est pourquoi plusieurs des partenaires ont préparé des brochures et des affiches à titre d'outils de promotion et les ont installées ou offertes dans les bureaux régionaux lorsque la chose était à propos. Il ne semble pas exister pour l'instant de stratégie plus proactive, par exemple une campagne de publicité ou une campagne médiatique de plus grande envergure visant le public.* Selon le CANAFE, il a été envisagé de lancer une campagne médiatique de ce genre, mais l'idée a été rejetée parce qu'on estimait que le public en général ne devait pas constituer la cible première des communications. On a décidé que les mesures de communication du CANAFE seraient associées à son programme de conformité et viseraient les entités déclarantes, conformément à l'objectif organisationnel général de respect des exigences de déclaration et de tenue de documents par ces entités. On a préparé à cette fin des brochures, des lignes directrices et même un site Web, pour faire en sorte que les obligations soient bien comprises; également, des articles

ont été publiés dans les bulletins et autres publications des sous-secteurs du secteur financier visés par la Loi.

On peut observer des signes d'une plus grande conscientisation à l'égard des enjeux reliés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Le nombre de consultations du site Web du CANAFE a augmenté de façon substantielle, passant de 107 519 en 2001-2002 à 201 104 en 2002-2003, puis à 246 122 en 2003-2004. Les données relatives au service téléphonique sans frais du CANAFE nous fournissent un autre signe de cette conscientisation et de l'intérêt porté à ces questions : en effet, le nombre d'appels du public est passé de 543 (21 % des 2 587 appels reçus au total) en 2001-2002 à 896 (35 % des 2 549 appels reçus) en 2003-2004.

Les sondages d'opinion indiquent eux aussi une plus grande sensibilisation à l'égard du blanchiment d'argent. En effet, les sondages commandés par le CANAFE concernant les tendances associées à la sensibilisation du public montrent une progression de cette sensibilisation à l'égard de certains aspects du blanchiment d'argent de 2001 à 2004 (tableau 2.1). Une très grande proportion de Canadiennes et de Canadiens (88 %) ont une connaissance de base du concept de blanchiment d'argent – mentionnons toutefois que cette proportion n'a pas varié au cours des quatre dernières années. Il y a eu par contre une hausse de la proportion des Canadiens qui estiment bien ou très bien comprendre ce qu'est le blanchiment d'argent (de 36 % en 2001 à 46 % en 2004). La grande majorité des Canadiens considèrent que le blanchiment d'argent a des répercussions sur l'économie nationale (85 %), et 54 % jugent qu'il s'agit d'un problème grave. De plus, 80 % des Canadiens pensent que le blanchiment d'argent a des conséquences pour les banques et les autres institutions financières (ce qui laisse croire que le public est conscient de l'importance de surveiller les opérations financières douteuses dans les banques et les autres institutions financières). Un peu plus de la moitié des Canadiens (56 %) pensent, avec raison, que le blanchiment d'argent est associé au trafic de stupéfiants, mais 25 % seulement établissent un lien avec le crime organisé. Le degré de sensibilisation à propos de ce dernier point a toutefois nettement augmenté depuis 2001 et 2002, où 10 % environ des Canadiens disaient concevoir le lien entre le blanchiment d'argent et le crime organisé.

Tableau 2.1 : sensibilisation du public : quelques tendances choisies, en pourcentage, de 2001 à 2004

Aspect	Août 2001	Mars 2002	Mars 2003	Mars 2004
Sensibilisation du public à propos du blanchiment d'argent				
Connaissance de l'existence du blanchiment d'argent (n=2113)*	89	90	86	88
Bonne compréhension** du blanchiment d'argent (n=1868)	36	42	42	46
Le blanchiment d'argent jugé comme un problème grave (n=1868)	50	52	44	54
Le blanchiment d'argent associé au trafic de stupéfiants (n=1868)	56	48	58	56
Le blanchiment d'argent associé au crime organisé (n=1868)	10	12	25	25

Le blanchiment d'argent a des répercussions sur l'économie canadienne (n=2113)	83	82	81	85
Effets financiers sur les banques et d'autres institutions financières (n=2113)	76	78	80	80
Sensibilisation du public à propos du financement du terrorisme				
Des fonds sont recueillis au Canada ou transférés via le Canada pour financer le terrorisme (n=2113)***	-	79	78	75
Les fonds destinés au financement du terrorisme sont obtenus au moyen d'activités criminelles (n=1603) ***	-	29	27	30
Les fonds destinés au financement du terrorisme sont obtenus ou transférés par l'intermédiaire d'organismes de bienfaisance (n=1603) ***	-	17	22	19

*Le nombre de répondants à l'enquête indiqué (n) est en fait une moyenne à partir des échantillons établis à quatre moments différents. Ces moyennes sont tirées de documents d'Ipsos Reid.

** Ce pourcentage correspond aux réponses indiquant une « bonne » ou une « très bonne » compréhension du blanchiment d'argent.

*** Le sondage d'août 2001 ne comportait pas de questions sur les activités de financement du terrorisme, puisqu'il était antérieur aux événements du 11 septembre 2001.

Source : Ipsos Reid, *Tracking Public Perceptions Surrounding Money Laundering*, avril 2004; document fourni à EKOS par le CANAFE.

Toujours selon ces sondages, 75 % des Canadiens pensent que des activités de financement du terrorisme se déroulent au Canada (tableau 2.1). Cependant, une minorité de la population seulement pense que les fonds en question sont recueillis ou transférés au moyen d'activités illicites (30 %) ou par l'intermédiaire d'organismes de bienfaisance (19 %). Ces indicateurs ont peu évolué de 2002 à 2004.

Même si l'Initiative n'a pas fait l'objet d'une grande couverture médiatique, notre analyse montre (tableau 2.2) que le nombre de mentions du CANAFE a augmenté au fil des ans, passant de six en 2002 à 35 en 2003 et à 53 en 2004 (jusqu'en août), soit au total 94 articles. La plupart de ces mentions (71 %) figuraient dans le premier cahier des journaux (plutôt que dans les cahiers suivants, consacrés aux nouvelles locales ou aux affaires), la proportion augmentant légèrement de 2003 à 2004 (de 66 à 74 %). La proportion d'articles portant principalement ou de façon relativement détaillée sur le CANAFE a aussi augmenté quelque peu, passant de 43 % en 2003 à 51 % en 2004. En ce qui a trait aux sujets abordés, la plupart des articles faisaient mention du financement du terrorisme (39 %), du blanchiment d'argent (20 %) ou de ces deux sujets (21 %). Il y a eu une hausse marquée de la couverture des questions reliées au financement du terrorisme, le pourcentage des articles considérés ici qui portaient sur ce sujet passant de 17 % en 2002 à 31 % en 2003 et à 47 % en 2004.

Tableau 2.2 : couverture médiatique des activités du CANAFE, de 2002 à 2004

	2002	2003	2004*	Total
Médias				
Presse nationale	1 (17 %)	8 (23 %)	6 (11 %)	15 (16 %)
Premier cahier des journaux	5 (83 %)	23 (66 %)	39 (74 %)	67 (71 %)
Articles portant principalement ou de façon détaillée sur le CANAFE	3 (50 %)	15 (43 %)	27 (51 %)	45 (48 %)
Reportages positifs concernant le CANAFE	-	1 (3 %)	1 (2 %)	2 (2 %)

Reportages négatifs concernant le CANAFE	1 (17 %)	4 (11 %)	5 (9 %)	10 (11 %)
Reportages neutres concernant le CANAFE	4 (67 %)	30 (86 %)	46 (87 %)	80 (85 %)
Sujet				
Blanchiment d'argent	1 (17 %)	6 (17 %)	12 (23 %)	19 (20 %)
Financement du terrorisme	1 (17 %)	11 (31 %)	25 (47 %)	37 (39 %)
Ces deux sujets	1 (17 %)	9 (26 %)	10 (19 %)	20 (21 %)
Total	6	35	53	94 (100 %)

* De janvier à août 2004.

Source : journaux canadiens, reportages diffusés à la radio et à la télévision.

L'analyse de la couverture médiatique ne permet pas de déceler d'incidence positive associée aux mesures prises dans le cadre de l'Initiative pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Sur les 94 articles recensés, deux seulement contenaient des commentaires résolument positifs sur le CANAFE. La plupart des articles (85 %) étaient neutres et la plus grande partie des autres, 11 %) contenaient des commentaires négatifs, indiquant que les activités du CANAFE ne faisaient pas l'objet d'une surveillance adéquate (quatre articles) ou faisant état de problèmes reliés à la protection des renseignements personnels (trois articles).

En conclusion, les efforts déployés par les partenaires pour sensibiliser le public à la problématique du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme semblent avoir eu certains effets positifs.

c) Contribution à la coopération et à la coordination entre parties concernées

Dans la présente section, nous nous penchons sur toute la question de la coopération et de la coordination qui sont nécessaires à l'atteinte de l'objectif à long terme de l'Initiative, soit la réduction de l'activité criminelle. La coopération et la coordination, qui englobent l'échange de renseignements, servent entre autres à accroître à la fois les compétences de chaque partenaire et l'efficacité des activités menées dans le cadre de l'Initiative.

Il doit y avoir coopération à quatre niveaux : (1) avec le secteur financier et les autres intermédiaires financiers déclarant les opérations financières douteuses ou portant sur des montants importants, ainsi qu'avec leurs associations sectorielles; (2) à l'intérieur de l'administration publique, plus précisément entre les ministères et organismes fédéraux recevant ou non des fonds dans le cadre de l'Initiative; (3) avec des organismes appartenant à d'autres ordres de gouvernement, plus précisément les organismes de régie des jeux et loteries et les organismes de réglementation provinciaux ainsi que les services de police provinciaux et municipaux; (4) et avec les parties prenantes internationales au sujet des crimes transfrontaliers, du financement du terrorisme et des enquêtes transnationales.

La mise en œuvre de l'Initiative a favorisé la coopération à ces quatre niveaux. Nos observations à cet égard sont exposées relativement à chaque niveau.

Il existe un haut degré de coopération avec le **secteur des services financiers**, ce qui ressort de la participation du CANAFE à différentes activités avec les entités déclarantes :

- Ainsi, le CANAFE a pris part à plus de 500 activités de sensibilisation destinées aux entités déclarantes, leurs associations sectorielles et les organismes de réglementation compétents en 2003-2004, dans le but de faire connaître les exigences applicables et de négocier des PE en matière de partage de renseignements. Des activités sont aussi menées au niveau régional.
- Le CANAFE préside les travaux d'un groupe de travail qui se penche sur les problèmes éventuels et mène en permanence des consultations structurées avec l'Association des banquiers canadiens et d'autres parties concernées sur la politique en la matière et sur son application; il a ainsi été possible d'élaborer des modalités réglementaires en tenant compte des commentaires des entités déclarantes, de sorte que celles-ci adhèrent plus volontiers au régime mis en vigueur.
- Le CANAFE a organisé des ateliers sectoriels pour fournir des commentaires aux entités déclarantes sur la qualité des déclarations reçues et leur utilité aux fins de la communication de renseignements par le CANAFE.

On mentionnait dans l'évaluation de l'Initiative à la fin de la troisième année (recommandation 1) que l'avantage découlant de la consultation des entités déclarantes pourrait être optimisé en déterminant le niveau de consultation – national, provincial ou régional – susceptible de donner les meilleures chances d'obtenir les résultats escomptés. Les consultations menées jusqu'ici ont été très poussées à l'échelon national (notamment auprès de l'Association des banquiers canadiens et de l'Association canadienne de l'immeuble), mais on prend de plus en plus conscience de l'utilité qu'il y a à consulter les organismes régionaux et provinciaux, qui entretiennent souvent des liens plus étroits avec les membres de leurs secteurs et qui peuvent favoriser un partage de renseignements plus efficace avec les organisations et les particuliers visés par la Loi.

Selon le CANAFE, la hausse du volume de déclarations reçues peut être attribuable en partie à une meilleure coopération entre entités financières. Bien qu'une partie de cette hausse du nombre de déclarations (qui a atteint 9,5 millions au cours du dernier exercice pour l'ensemble des secteurs visés) soit attribuable au fait que ces opérations doivent **obligatoirement** être déclarées en vertu de la Loi et de la réglementation connexe, certains faits non scientifiques donnent à penser que la coopération bien réelle de la part du secteur des services financiers y est aussi pour quelque chose. Le CANAFE indique avoir perçu, lors de séances d'information et de rétroaction avec des entités financières, une volonté de coopération réelle et une acceptation croissante des exigences de déclaration, d'identification des clients et de tenue de documents en conformité avec la Loi. Les représentants d'institutions financières mentionnent eux aussi que leurs consultations avec le CANAFE ont eu lieu dans une atmosphère d'ouverture et de réceptivité, et ils sont généralement heureux de l'accroissement des activités de consultation.

De nombreux faits révèlent également la coopération entre les **partenaires fédéraux**. La coopération et la coordination permettent à tous les partenaires de mieux comprendre les enjeux et les besoins en matière de renseignements, de se pencher sur les problèmes dès leur apparition et d'appuyer efficacement les enquêtes. Il faut mentionner que le ministère des Finances joue un rôle central en matière de coordination, comme nous l'expliquons ci-après. Les partenaires mènent entre eux des consultations informelles fréquentes. Voici quelques exemples de coopération et d'activités d'échange de renseignements entre les partenaires (on trouvera à l'annexe H une plus longue liste d'exemples).

- Finances Canada, qui participe aux travaux de différents comités intragouvernementaux examinant des aspects stratégiques et opérationnels pertinents du point de vue de l'Initiative, préside un groupe de travail interministériel qui se penche sur tout problème ou enjeu nouveau relié au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, notamment en ce qui a trait à la coordination des activités menées dans le cadre de l'Initiative ou à l'échelle internationale. Tous les partenaires font partie de ce groupe de travail, et des intervenants externes peuvent s'y joindre au besoin. Ainsi, le BSIF joue un rôle de plus en plus grand au niveau opérationnel. Des sous-groupes ont été mis sur pied pour étudier les nouveaux enjeux stratégiques. Il existe aussi un comité de cadres (niveau S-MA) qui se penche sur ces questions et qui remplit le rôle de comité directeur afin d'assurer une bonne coordination entre partenaires. *Ces groupes interministériels donnent suite à une recommandation formulée à la suite de l'évaluation de l'Initiative à la fin de la troisième année (recommandation 3) au sujet de l'établissement d'un comité responsable de l'examen des questions opérationnelles ou touchant l'ensemble de l'Initiative.*
- Finances Canada mène aussi régulièrement des consultations auprès des entités déclarantes concernées à propos des nouvelles mesures stratégiques proposées.
- Les programmes de la GRC comme la campagne nationale des commerçants contre le blanchiment d'argent ont donné lieu à des visites auprès de plus de 500 entreprises pour les sensibiliser au problème du blanchiment d'argent.
- La GRC a organisé 173 séances de sensibilisation à l'intention du secteur privé et des entités déclarantes.
- La GRC a tenu des séances de formation au sujet des signes d'activités de blanchiment d'argent à l'intention du personnel frontalier de l'ASFC à Ottawa, Toronto, Niagara, Windsor, Vancouver et Victoria.
- Les agents d'arbitrage de l'ASFC ont aussi suivi une formation offerte par la GRC sur le blanchiment d'argent.
- La GRC offre désormais à tous les partenaires une formation de base et une formation avancée sur le blanchiment d'argent et le recyclage des produits de la criminalité.
- La GRC a partagé avec les autres partenaires ses données et ses travaux analytiques au sujet des nouvelles tendances et typologies en matière de blanchiment d'argent.

- Les analystes de la GRC en matière de blanchiment d'argent ont fourni un soutien tactique aux UMPC dans le cadre de leurs dossiers ayant trait au blanchiment d'argent.
- L'ASFC (Immigration) a organisé au total 14 séances d'information, ateliers et séances de formation à l'intention des partenaires pour appuyer l'établissement de réseaux de personnes-ressources et la collaboration.
- L'ASFC (Immigration) a tenu 15 séances de formation²⁴ pour appuyer l'accroissement des compétences, notamment un cours à l'intention des agents du service extérieur, un cours pour les agents d'intégrité des mouvements migratoires, un atelier de base sur le financement du terrorisme (dans le cadre d'une séance de formation interministérielle qui s'est déroulée dans les locaux de la GRC), un module de formation sur le contrôle de sécurité à l'égard des immigrants portant entre autres sur le blanchiment d'argent (au Collège canadien de police) et des conférences.
- Le CANAFE a tenu 140 séances d'information à l'intention de ses partenaires du domaine de l'exécution de la loi et d'autres organisations au sujet de ses communications.
- Le CANAFE est membre permanent du Comité national de coordination sur le crime organisé, qui réunit des cadres supérieurs des administrations publiques fédérale, provinciales et territoriales ainsi que des représentants d'organismes d'exécution de la loi²⁵ à qui le Centre peut fournir des renseignements sur certains comportements et tendances. Ce dernier préside un groupe de travail sous l'égide du Comité national de coordination; ce groupe, dont font partie des représentants du domaine de l'exécution de la loi, a pour objet d'assurer un meilleur suivi des communications faites.
- Le SCRS, l'ASFC (Immigration), la GRC, d'autres organismes d'exécution de la loi et d'autres entités ont fourni aux analystes du CANAFE des commentaires sur les communications faites par ce dernier au sujet des renseignements qui leur sont les plus utiles aux fins d'enquête.
- Au 31 mars 2004, le CANAFE avait pris part à plus de 500 activités de sensibilisation à l'intention des entités déclarantes, des représentants de leur secteur et des organismes de réglementation, pour leur faire connaître leurs obligations ou négocier des PE en vue de l'échange de renseignements.
- Le CANAFE a conclu un PE avec le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), qui assure la réglementation des institutions financières au niveau fédéral (et un autre avec un organisme provincial de réglementation des casinos, comme cela est mentionné plus

²⁴ La formation destinée aux agents du service extérieur et des agents d'intégrité des mouvements migratoires a été offerte à l'interne par l'ASFC (Immigration), mais pas l'atelier sur le financement du terrorisme et la formation offerte au Collège canadien de police.

²⁵ Ce comité offre à ses membres (fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux et représentants d'organismes d'exécution de la loi) une tribune pour déterminer des enjeux clés et définir les priorités stratégiques nationales reliées au problème du crime organisé.

loin), dans le but d'améliorer l'échange d'information aux fins d'observation. Des négociations sont en cours avec d'autres organismes de réglementation provinciaux dans le but de conclure d'autres PE.

- L'ARC et le CANAFE ont mis sur pied un groupe directeur qui se réunit deux fois l'an pour coordonner les activités de recherche et étudier des questions d'intérêt commun.
- SPPCC préside plusieurs comités (fédéraux ou fédéraux-provinciaux) se penchant sur des questions de première importance du point de vue de l'Initiative. Il s'agit du Comité national de coordination sur le crime organisé, du Comité des S-MA sur la sécurité publique, d'un comité fédéral-provincial-territorial de S-MA sur les questions reliées aux activités policières et du groupe de travail de S-MA sur les UMPC.
- SPPCC assure un suivi des activités des partenaires à l'égard desquels il a des responsabilités, soit la GRC, le SCRS et l'ASFC.
- La GRC, d'autres services de police, le SCRS, l'ASFC et d'autres organismes (y compris des URF d'autres pays) ont fourni volontairement au CANAFE une somme importante de renseignements²⁶, ce qui contribue en retour aux communications du CANAFE à ces organismes et, subséquemment, à leurs enquêtes.
- Le CANAFE a mené des négociations en vue d'avoir accès au Centre d'information de la police canadienne (CIPC) – base de données nationale administrée par la GRC et utilisée par tous les organismes canadiens d'exécution de la loi –, de manière à accroître ses capacités d'analyse. En outre, des négociations ont été entamées en vue de conclure des PE concernant l'accès à d'autres bases de données importantes des services de police et à des bases de données de la sécurité nationale, conformément aux pouvoirs conférés au Centre par la *Loi sur la sécurité publique*.

Ces efforts donnent suite à l'une des recommandations formulées dans l'évaluation de l'Initiative à la fin de la troisième année (recommandation 7) voulant que l'on détermine et que l'on mette en œuvre, dans le cadre de la loi et dans la mesure où celle-ci le permet, des mécanismes viables et efficaces pour permettre au CANAFE d'avoir accès à l'information et à l'expertise des organismes partenaires, en tenant compte du fait que les négociations en vue de conclure des accords à cet égard peuvent prendre du temps. Ainsi, le CANAFE a négocié l'accès à des bases de données des services de police et a conclu des PE relatifs à la communication de renseignements avec deux organismes de réglementation d'entités financières. Il a en outre été possible de tirer parti jusqu'à un certain point des compétences des partenaires grâce à des ateliers et à des groupes de travail communs. La section 2.2f) du présent rapport, qui a trait à la suffisance des ressources humaines affectées à l'Initiative, traite notamment de la possibilité de mobiliser les compétences des partenaires au moyen de détachements.

²⁶ Les données du CANAFE montrent que, au 31 mars 2004, ce dernier avait reçu 864 communications de ces organisations et du public.

On observe également une coopération avec les **autres ordres de gouvernement** dans le cadre de l'Initiative. Pensons aux renseignements communiqués par le CANAFE aux services de polices provinciaux et municipaux, ainsi qu'au PE qu'il a conclu avec un organisme provincial de réglementation des casinos (la BCPEB) et à ceux qui seront conclus sous peu avec plusieurs organismes provinciaux de réglementation sectorielle. Nous avons déjà indiqué que le CANAFE et SPPCC font partie du Comité national de coordination sur le crime organisé, qui compte aussi des représentants des provinces.

Enfin, il faut mentionner la coopération et les échanges de renseignements entre les partenaires dans le cadre de l'Initiative et des **organisations internationales**. En voici quelques exemples (là encore, une liste plus complète est présentée à l'annexe H) :

- Le Canada est l'un des membres fondateurs du GAFI et joue un rôle important à l'intérieur de cet organisme, notamment au chapitre de la révision des quarante recommandations relatives au blanchiment d'argent, de l'évaluation de la manière dont les pays mettent en application ces quarante recommandations, sans oublier les exercices des typologies (le ministère des Finances joue un rôle prépondérant ici, et il peut compter au besoin sur les conseils et commentaires de la GRC, du CANAFE, du ministère de la Justice et des autres partenaires).
- Le ministère des Finances a participé aux travaux de différents autres groupes et organismes internationaux à la mise en place de normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.
- Le CANAFE est l'une des 94 URF membres du Groupe Egmont et y remplit un rôle important; par exemple, en participant aux travaux du comité directeur supervisant les travaux du groupe et en faisant partie de plusieurs groupes de travail; le CANAFE offre aussi des services de mentorat aux futurs membres et fournit des renseignements stratégiques sur les comportements et tendances dans le domaine.
- Le CANAFE a conclu des PE sur l'échange d'information avec les URF de dix pays : l'Australie, la Barbade, la Belgique, la Corée du Sud, les États-Unis, l'Italie, le Mexique, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Il a en outre échangé des renseignements et donné suite à des demandes de renseignements avec bon nombre d'entre elles sur une base volontaire²⁷.
- Le CANAFE a offert des services de formation à des représentants de divers pays.
- La GRC donne suite aux demandes de formation et d'aide présentées par des organismes étrangers au sujet de la détection et de la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Elle collabore avec le Programme antillais de lutte contre le blanchiment d'argent à l'amélioration des conditions existant dans les nations des Caraïbes. Déjà en juin 2004, la GRC avait fourni des services de mentorat à 18 enquêteurs des Caraïbes en vue de leur participation directe à des activités d'enquête. Également,

²⁷ CANAFE, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*. Autre source : communications entre le CANAFE et EKOS en 2004, information tirée de documents fournis à EKOS pour fins de recherche.

depuis 2000, des services de formation ont été offerts à des personnes venant d'Anguilla, de l'Australie, de l'Autriche, des Bahamas, du Belize, de la Colombie, de Cuba, de la Dominique, de l'Espagne, de la Fédération de Russie, de la France, du Guatemala, de la Guyane, de Hong Kong, de l'Irlande, de la Jamaïque, du Kenya, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de Panama, du Pakistan, du Pérou, de la République dominicaine, de la République tchèque, de Saint-Vincent et les Grenadines, de Trinidad et du Venezuela²⁸.

- L'ARC prend part aux séances spéciales d'un sous-groupe du Comité des affaires fiscales numéro huit de l'OCDE concernant le blanchiment d'argent et les crimes fiscaux.
- L'ASFC (Douanes) discute avec la Customs Border Protection (CBP) des États-Unis concernant la possibilité de mettre en commun certains renseignements financiers déclarés, les renseignements de l'Agence sur les saisies d'espèces et, de façon plus générale, les déclarations à la frontière²⁹.

En conclusion, la coopération entre les participants à l'Initiative a favorisé l'accroissement des compétences des membres des différentes organisations, qui en savent davantage sur les renseignements requis et sur les éléments à examiner lorsque l'on veut déceler des activités criminelles. Cette coopération a également contribué activement à la détection d'activités illicites grâce à la communication de renseignements nécessaires en vue d'élaborer des politiques et de monter des dossiers; il faut aussi souligner l'utilité de la collaboration dans le cadre d'opérations de saisie. Cette coopération a donc joué un rôle important aux fins de l'atteinte des objectifs de l'Initiative.

d) Pertinence et efficacité des mesures de conformité

La réussite de l'Initiative dépend dans une très grande mesure du respect par les particuliers et par les entités déclarantes des exigences de déclaration, de tenue de documents et d'identification des clients énoncées dans la Loi. Du point de vue des entités déclarantes, l'observation exige non seulement la conformité totale aux exigences de la Loi mais la présentation de déclarations de haute qualité et la mise en place de procédures rigoureuses d'identification des clients et de tenue de documents. À cette fin, le CANAFE a préparé un programme de conformité dans le but de garantir que les entités déclarantes produisent des déclarations complètes et exactes, et qu'elles prévoient des procédures internes efficaces. Si la conformité est l'un des enjeux clés du CANAFE, considérant qu'il s'agit de l'une de ses responsabilités, la présente section tient aussi compte du point de vue des entités déclarantes, qu'il s'agisse du coût d'observation ou des avantages qui en découlent.

²⁸ Source : GRC, *Canada's National Initiative to Combat Money Laundering and the Royal Canadian Mounted Police: Update and Objectives*, le 15 avril 2004. Il faut souligner que le financement de ces activités provient à la fois de l'Initiative et du Programme des produits de la criminalité.

²⁹ ASFC, *Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent*, août 2004, rapport préparé pour Finances Canada en prévision de la présente évaluation.

Si les mesures de la conformité mises de l'avant par le CANAFE constituent le sujet premier de la présente section, il convient également de mentionner l'importance d'inciter les particuliers qui traversent la frontière à se conformer à leurs obligations de déclaration dans l'optique de la réussite de l'Initiative. C'est pourquoi l'ASFC a préparé, distribué et affiché des renseignements informant les particuliers de leurs obligations aux termes de la Loi. De plus, l'ASFC et la GRC ont fourni aux agents de douane les outils (indicateurs, chiens, etc.) et la formation nécessaires pour garantir la conformité et déceler les activités illicites.

i) Le programme de conformité du CANAFE

Le CANAFE a mis en place un programme de conformité exhaustif, mettant l'accent sur la coopération et possédant tous les éléments requis afin de maximiser la production de déclarations par les entités financières (ces éléments sont exposés plus en détail dans la suite du rapport). Il faut souligner deux caractéristiques de ce programme de conformité, soit l'importance accordée à la coopération et la prise en compte du risque, ce qui signifie, d'une part, que le CANAFE, au lieu d'imposer un régime strict, collabore étroitement avec les entités déclarantes pour les aider à observer leurs obligations, et d'autre part que les activités sont conçues en fonction des secteurs ou domaines auxquels sont associés les risques les plus élevés, de manière à utiliser les fonds avec efficacité et efficience. Les principales activités du programme de conformité sont les suivantes :

- interprétation de la politique;
- aide et information aux entités déclarantes – activités de sensibilisation, lignes directrices, brochures, présentations et commentaires;
- évaluation du risque;
- assurance de la qualité et suivi du volume des déclarations;
- examen des entités (ce qui englobe la collaboration avec les organismes de réglementation sectorielle);
- renvoi des cas d'inobservation aux services d'exécution de la loi compétents.

Nous avons de nombreux exemples des efforts du CANAFE dans le cadre de son programme de conformité de 2001-2002 à 2003-2004, par exemple :

- Tous les agents de la conformité ont suivi une formation en la matière, et on a rédigé un manuel contenant 19 politiques et procédures et portant sur différents points reliés à la conformité.
- Il y a eu une hausse du nombre d'entités déclarantes demandant de l'aide ou des renseignements via le service téléphonique d'aide du CANAFE; en effet, le nombre de demandes est passé de 647 en 2002-2003 à 813 en 2003-2004. Cela peut vouloir dire deux

choses : soit il y a une plus grande conscientisation de la part des entités déclarantes, soit celles-ci ont davantage besoin d'aide pour comprendre leurs obligations.

- Le CANAFE a pris part à un grand nombre (500) d'activités de sensibilisation au cours du dernier exercice. Le fait que cet organisme ait communiqué avec toutes les banques dans le cadre de ces activités et que les banques soient à l'origine de 63 % des déclarations figurant dans la base de données du CANAFE permet de conclure que ce dernier a su établir des liens avec sa « clientèle » principale.
- Le CANAFE a communiqué avec plus d'une cinquantaine d'organismes de réglementation des entreprises de services financiers, qui ont tous exprimé de l'intérêt à l'idée d'une collaboration. Jusqu'ici³⁰, le CANAFE a conclu des PE avec deux d'entre eux (le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et la British Columbia Gaming Policy and Enforcement Branch (BCPEB)), et il poursuit les négociations en vue d'en conclure d'autres.
- Depuis le début de ses activités jusqu'en 2003-2004, le CANAFE a exercé un suivi à l'égard des déclarations de quelque 375 organisations qui présentaient certaines lacunes. Des déclarations ont été retournées à 35 d'entre elles en raison de renseignements manquants ou d'autres erreurs (suivis rétrospectifs); on a signalé des problèmes mineurs à 161 autres pour leur demander d'apporter des correctifs dans l'avenir (suivis prospectifs); enfin, un simple suivi a été effectué à l'égard de 177 organisations (en raison de préoccupations ne justifiant pas que l'on communique avec ces dernières). Le nombre de suivis prospectifs a diminué, passant de 85 en 2002-2003 à 33 en 2003-2004, mais celui de suivis rétrospectifs est passé de 2 à 34 et celui des simples suivis, de 38 à 68.
- Depuis janvier 2004, le CANAFE a examiné la procédure de déclaration d'une centaine d'entités déclarantes, à commencer – à titre pilote en quelque sorte – par les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables et par les cambistes, car on considérait que le risque de déficience procédurale était plus élevé dans leur cas. Les examens ont porté sur deux groupes de ces entités, le second étant réputé présenter un risque d'inobservation plus élevé; on a constaté que le nombre moyen de lacunes touchant le respect des exigences de conformité était de 2,6 pour le premier groupe et de 3,6 pour le second.

Certains faits montrent que les efforts du CANAFE pour appuyer la conformité donnent des résultats, sous la forme d'une hausse du volume des déclarations reçues. De fait, le nombre de déclarations a augmenté de façon exponentielle, passant de 3 870 en 2001-2002 à plus de 9,5 millions en 2003-2004 (se reporter au tableau 2.3). Il y a eu au total près de 11,7 millions de déclarations reçues, dont 4 millions ayant trait à des télévirements effectués au moyen d'une technologie autre que SWIFT (4,0 millions), ce qui classe ce type d'opération au premier rang parmi toutes celles déclarées; viennent ensuite les télévirements effectués au moyen de la technologie SWIFT et les opérations en espèces d'un montant élevé

³⁰ Ce n'est que récemment (en juillet 2004) que des modifications ont été apportées à la *Loi sur la sécurité publique* pour autoriser le CANAFE à conclure des accords d'échange de renseignements avec des organismes de réglementation nationaux, provinciaux et territoriaux.

(2,7 et 2,8 millions). Il faut toutefois mentionner que cette augmentation du nombre de déclarations produites n'est probablement pas attribuable exclusivement au programme coopératif de soutien de la conformité, mais que cela tient aussi à l'élargissement de l'éventail des opérations devant être déclarées aux termes de la Loi (opérations en espèces de montant élevé, télévirements internationaux, qu'ils soient ou non effectués au moyen de la technologie SWIFT).

Il faut aussi remarquer la baisse du nombre de déclarations portant sur des opérations douteuses – de 17 197 en 2002-2003 à 14 794 en 2003-2004 (tableau 2.3). Cette baisse peut s'expliquer en partie par le fait que les institutions financières comprennent mieux maintenant en quoi consiste une opération douteuse, ou peut-être aussi par une réduction de l'activité criminelle.

Tableau 2.3 : nombre de déclarations reçues par le CANAFE, par catégorie, de 2001-2003 à 2003-2004

Catégorie *	2001-2002**	2002-2003	2003-2004
Opérations douteuses	3 718	17 197	14 794
Télévirements au moyen de la technologie SWIFT****		226 271***	2 724 849
Télévirements effectués au moyen d'une technologie autre que SWIFT****			3 964 777***
Opérations en espèces de montant important		1 879 708***	2 792 910
Communications volontaires et demandes d'URF étrangères	152	712	864
Déclarations de mouvements transfrontaliers d'espèces et rapports de saisie			29 375
Total	3 870	2 123 888	9 527 569

* Les dispositions réglementaires portant l'exigence de déclarer des opérations autres que les opérations douteuses sont entrées en vigueur en 2002-2003.

** De novembre 2001 à mars 2002. Seules les opérations douteuses devaient être déclarées durant cette période.

*** Les dispositions réglementaires portant l'exigence de déclarer ces catégories d'opérations sont entrées en vigueur au cours de l'exercice où il est indiqué pour la première fois que de telles déclarations ont été reçues par le CANAFE.

**** SWIFT : Society for Worldwide Inter-bank Financial Telecommunication.

Sources : CANAFE, présentation en format PowerPoint portant sur les mécanismes et méthodes permettant d'obtenir, de produire et de communiquer des renseignements financiers de qualité et d'obtenir des commentaires à leur propos, juillet 2004, diapositive 2; CANAFE, *Rapport annuel 2002-2003*.

D'autres effets positifs du programme de conformité peuvent être observés. Selon le CANAFE et ainsi que nous l'avons déjà indiqué, les entités déclarantes sont en général satisfaites du programme de conformité et sont très enclines à coopérer avec le Centre à ce propos. Des représentants de ces entités ont confirmé que les mesures sont bien acceptées. Certains faits nous apprennent que les activités de sensibilisation donnent des résultats, soit une hausse de la qualité des déclarations (ce qui s'ajoute à l'accroissement du nombre de déclarations reçues, comme cela a été indiqué précédemment). Les sous-secteurs du secteur des services financiers où le CANAFE a concentré ses efforts de sensibilisation concernant l'Initiative et les exigences connexes sont ceux où le taux d'erreur de la part des entités déclarantes est le plus bas. Il n'est pas possible pour l'instant de retracer les taux d'erreur dans les déclarations ni le genre d'erreur au fil du temps, mais le CANAFE a demandé à Statistique Canada de concevoir une méthode robuste pour accomplir cette tâche. Notons pour finir sur ce point que la croissance du nombre de déclarations permet aux analystes du CANAFE de disposer de plus de renseignements pour

déterminer l'efficacité des stratagèmes de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et pour communiquer une information solide et utile aux organismes d'exécution de la loi et à d'autres organismes.

La conformité aux exigences d'identification des clients s'est avérée utile pour les organismes d'exécution de la loi, car les communications qu'ils reçoivent du CANAFE contiennent ces renseignements. L'identification des clients lors de l'ouverture de comptes et de l'exécution d'opérations financières (conformément à la Loi) a permis aux organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité nationale de disposer aux fins de leurs enquêtes de données précieuses qu'ils n'auraient pas obtenues si la Loi n'avait pas prévu une telle exigence.

Rappelons une fois de plus que le programme de conformité n'est pas entièrement en application, du moins concernant deux aspects. D'abord, le processus d'examen de la conformité n'englobe pas encore la totalité des sous-secteurs composant le secteur des services financiers. Ensuite, certains renseignements relatifs aux résultats n'étaient pas disponibles dans le cadre de la présente évaluation aux fins de mesurer quantitativement les résultats du programme de conformité : plus précisément, il faut noter l'absence de données pouvant servir, d'une part, à mesurer la qualité des déclarations au niveau de sous-secteurs donnés ainsi que l'évolution de cette qualité au fil du temps, et d'autre part à déterminer les communications découlant des déclarations par sous-secteur et au fil du temps. Jusqu'à un certain point, l'accumulation de données permettra tôt ou tard au CANAFE de mesurer adéquatement l'utilité relative des déclarations sous l'angle des communications par le Centre.

Le retard dans la mise en application du programme de conformité est attribuable en grande partie à différents défis que le CANAFE a dû relever au fil du processus, notamment :

- le mandat relié à l'Initiative a rapidement été élargi afin d'inclure les activités de financement du terrorisme;
- le grand nombre de déclarations a nécessité une somme plus importante de travaux de suivi;
- certaines restrictions d'ordre législatif sont applicables à l'égard du partage de l'information entre le CANAFE et les organismes de réglementation sectorielle.

Le CANAFE a été en mesure de surmonter certains de ces obstacles ou d'en limiter les conséquences, surtout en optant pour une approche fondée sur le risque aux fins d'assurer l'observation. Ainsi que nous l'avons indiqué, cela signifie que le CANAFE mène des activités reliées à la conformité là où ces activités sont le plus nécessaires, ce qui est efficient sur le plan à la fois des coûts et du temps. Il existe d'autres facteurs qui aident le CANAFE à résoudre les problèmes reliés à la mise en application du programme de conformité, notamment la conception d'un système de déclaration pouvant facilement être relié aux systèmes dont disposent déjà les institutions financières (par exemple, le système de déclaration faisant appel à la technologie SWIFT) et la mise en œuvre de la *Loi sur la sécurité publique*, qui a rendu possible la conclusion d'accords avec les organismes de réglementation sectorielle afin de réduire le fardeau de la vérification de la conformité et de la collecte de renseignements de la part du CANAFE.

Certains informateurs clés ont indiqué que certaines catégories d'entités financières font obstacle, ou pourraient en venir à faire obstacle, à une conformité totale. Celles qui y font obstacle à l'heure actuelle sont notamment les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables et les bureaux de versements parallèles (parce qu'ils sont de petite taille et ne sont pas enregistrés ni accrédités pour le moment). Pour ce qui est des entités qui pourraient poser problème dans un proche avenir, on a mentionné les courtiers en hypothèques et en dépôt travaillant pour le compte de grandes entités (étant donné les difficultés d'identification des clients), les comptables « officieux » (commis comptables) et les convoyeurs de fonds (qui ne peuvent actuellement faire l'objet de poursuites pour non-production de déclaration à l'ASFC à l'égard de mouvements transfrontaliers de fonds).

Pour conclure cette section, nous estimons que le programme de conformité du CANAFE est adéquat, considérant son approche fondée à la fois sur le risque et sur la coopération. Même s'il existe depuis peu, ce programme a déjà donné des résultats en ce qui touche le nombre et la qualité des déclarations, ce qui contribue indéniablement à la capacité d'analyse du Centre et à la qualité de ses communications. Une fois le programme pleinement en application, ces avantages seront encore plus marqués, et des systèmes seront en place pour quantifier les résultats. L'un des défis qui demeurent consistera à assurer la conformité aux exigences dans les secteurs non réglementés (les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables et les cambistes); il faudra peut-être adopter des mesures réglementaires ou prescrire l'enregistrement de ces entités.

ii) La perspective des entités déclarantes

Les représentants du secteur des services financiers et les organismes de réglementation ont fait état de quelques problèmes associés au programme de conformité. Les premiers appuient l'Initiative et jugent utiles les activités qui y sont associées. Certaines entités ont dit qu'elles aimeraient recevoir une rétroaction sur le nombre de déclarations produites dans leur secteur particulier, sur la nature des opérations déclarées et sur la mesure dans laquelle les renseignements déclarés font l'objet de communications; de la sorte, elles sauraient que leurs efforts portent fruit. Le CANAFE a indiqué qu'il fournit de tels renseignements lors d'ateliers mais qu'il cherchera néanmoins à fournir une rétroaction plus détaillée ainsi que des renseignements stratégiques. Des représentants d'institutions financières aimeraient également que les lignes directrices deviennent plus conviviales, que les passages et définitions pouvant faire l'objet d'interprétations variées soient libellés de façon plus précise, et que l'on adapte davantage les dispositions en fonction des différents sous-secteurs.

Par delà ces problèmes reliés à l'application, il est certain que la mise en œuvre de la réglementation a été ardue et coûteuse pour les institutions financières. Selon les représentants de ces dernières, les exigences réglementaires et la production de déclarations au CANAFE par voie électronique ont rendu nécessaire la modification des systèmes informatiques et les procédures de tenue de documents. Il faut cependant considérer que ces coûts n'entraînent pas de désavantage concurrentiel, étant donné que toutes les institutions financières des pays membres du GAFI sont assujetties à des exigences de déclaration similaires. La conformité aux exigences réglementaires a également ajouté à la charge de travail et aux besoins de formation des employés des institutions financières. On ne dispose toutefois pas de

renseignements quantitatifs, ou si peu (KPMG, 2004; Harvey, 2004), sur le coût de ces activités pour les institutions en question. Ces coûts apparents doivent en outre être mis en parallèle avec les avantages, reconnus ou non, que les institutions en retirent du fait de la diminution du risque de réputation, du risque opérationnel et du risque juridique. Une grande partie des faits soumis par les institutions financières jusqu'ici étaient non scientifiques.

RECOMMANDATION 1 : Il faut poursuivre les consultations auprès des représentants du secteur des services financiers, y compris des organisations relevant de tous les ordres de gouvernement, afin que ceux-ci puissent voir l'utilité de leur contribution. Dans l'avenir, préalablement aux modifications de la réglementation ou des activités d'observation, il faut obtenir en temps opportun les commentaires de ces organisations, et tenir compte aussi de la fatigue associée à l'observation dans le secteur des services financiers.

e) Pertinence des mécanismes de surveillance des résultats

La présente section porte sur les progrès réalisés dans la mise en place et l'utilisation de systèmes de mesure des résultats par les partenaires, conformément à l'une des recommandations formulées à la suite de l'évaluation de l'Initiative à la fin de la troisième année. Plus précisément, on recommandait que les partenaires examinent leurs capacités de collecte de données pour mettre en place des mécanismes leur permettant de saisir de façon efficiente les renseignements nécessaires en vue de la présente évaluation. Ces systèmes sont de grande importance si l'on veut établir l'efficacité de l'Initiative (sous l'angle des poursuites intentées et de la diminution des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en bout de ligne), de manière à justifier le maintien ou l'accroissement des fonds publics qui y sont affectés. Il faut toutefois garder à l'esprit que, même si les systèmes de suivi nécessaires sont en place, il demeure très difficile de mesurer l'apport des activités de l'Initiative aux résultats escomptés, étant donné que les enquêtes et poursuites sont en soi des processus à long terme et qu'il existe de très nombreux facteurs qui peuvent concourir à la réduction des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, et ultimement à la décroissance du crime organisé et du terrorisme. L'existence de diverses autres initiatives publiques visant des résultats similaires accroît encore les problèmes d'imputation des résultats. Il serait en outre ardu de mesurer avec précision l'atteinte de l'objectif de dissuasion visé par l'Initiative – autrement dit, les avantages découlant du fait que des activités de crime organisé et de terrorisme *ne soient pas menées à bien*.

La surveillance de la mise en œuvre de l'Initiative dans son ensemble repose en partie sur les autoévaluations et sur les évaluations mutuelles dans le cadre des activités du GAFI. Les quarante recommandations énoncées puis révisées par le GAFI constituent la norme reconnue à l'échelle internationale en matière de programmes de lutte contre le blanchiment d'argent. Tout comme les autres États membres, le Canada a le choix entre deux méthodes d'évaluation de la mise en œuvre des quarante recommandations : une évaluation mutuelle, c'est-à-dire une analyse effectuée périodiquement par un tiers au sujet de l'ensemble du système de lutte contre le blanchiment d'argent; et une autoévaluation, qui sert de mise à jour annuelle sur les progrès des membres du GAFI dans la mise en

application des recommandations. La participation du Canada à ces exercices et les résultats obtenus sont commentés dans une autre section du présent rapport; disons simplement ici que ces résultats sont conformes aux responsabilités de surveillance de la mise en œuvre de l'Initiative. Cette dernière fait également l'objet de vérifications de l'optimisation des ressources par le vérificateur général du Canada; en outre, la LRPCFAT doit faire l'objet d'un examen parlementaire en 2005³¹, et une évaluation mutuelle exhaustive doit être menée dans le cadre des activités du GAFI d'ici la fin de 2006.

Les travaux d'évaluation nous apprennent qu'il existe maintenant à l'échelle nationale des mécanismes adéquats pour surveiller la mise en œuvre de l'Initiative et, du coup, le respect des recommandations du GAFI par le Canada. Voici certains progrès réalisés par les partenaires en matière de suivi des résultats :

- **CANAFE** : le CANAFE peut mesurer les tendances en ce qui touche la proportion de déclarations reçues par catégorie d'entités déclarantes et de déclarations, le nombre et la valeur monétaire des opérations faisant l'objet de communications de sa part par catégorie d'organisme destinataire, la contribution d'entités déclarantes données à ces communications et d'autres variables pertinentes. Cela dit, comme nous l'avons déjà mentionné, il y a eu certains retards dans la mise en place de mécanismes de mesure des résultats et de la conformité, plus particulièrement en ce qui touche la qualité des déclarations par secteur et au fil du temps ainsi que la mesure dans laquelle les déclarations sont utilisées aux fins de communications, là encore par secteur et au fil du temps. Le CANAFE éprouve aussi des difficultés à assurer un suivi des communications (utilité pour le traitement des dossiers des organismes d'exécution de la loi et pour l'exécution des opérations judiciaires, entre autres les décisions arbitrales), une fois celles-ci effectuées³².
 - ◇ La méthode de la carte de pointage équilibrée que l'on prévoit mettre en application à titre de cadre général de mesure des résultats facilitera la mesure des résultats aux fins de suivi des activités et du rôle du CANAFE (par rapport à des points de référence en cours de définition). Ce dernier accroît actuellement ses capacités d'analyse (tactique et stratégique) pour mieux cibler les activités de collecte de renseignements et d'exécution de la loi, et pour disposer en bout de ligne d'une base de données de qualité aux fins de suivi des résultats.
- **GRC** : la base de données de la GRC sur le blanchiment d'argent est opérationnelle depuis février 2004; elle sert à conserver l'information reliée aux communications du CANAFE (et à leur utilisation), les renseignements communiqués volontairement au CANAFE et l'information fournie par l'ASFC sur les mouvements transfrontaliers d'espèces. Toutes les communications du CANAFE y ont été saisies. L'un des objectifs fixés pour 2004-2005 consiste à y intégrer d'autres sources de données et de disposer d'un système parfaitement opérationnel pouvant

³¹ Article 72 de la Loi : <http://www.fintrac.gc.ca/act-loi/PCMLA-BIL-June-2004.doc>.

³² CANAFE, présentation à EKOS le 5 août 2004.

servir à l'analyse et à la production de renseignements stratégiques et tactiques valables à l'intention des clients (y compris d'autres organismes d'exécution de la loi). Un examen approfondi des unités de lutte contre le blanchiment d'argent a été mené à l'échelle nationale concernant la mise en œuvre opérationnelle, les travaux accomplis et les résultats obtenus. On prévoit également élaborer un cadre redditionnel qui s'appliquera à l'ensemble des unités.

- **ASFC (Immigration)** : on a mis au point le Système de suivi sécuritaire, qui comporte une base de données et permet entre autres d'effectuer le suivi d'activités, de renseignements et de dossiers relatifs au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme. Les agents peuvent télécharger de cette base de données des renseignements sur des dossiers ou des questions particulières dans leur domaine de compétence à des fins d'analyse de décisions de non-admissibilité pour motifs touchant le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme. L'information communiquée par le CANAFE est intégrée à la base de données, mais l'on ne peut mesurer son incidence éventuelle. Le Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) est modifié de façon à comporter des codes pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.
- **ASFC (Douanes)** : des systèmes internes de collecte de données sont mis en place en fonction du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces. Les déclarations reçues sont transmises quotidiennement au CANAFE (certains problèmes de connectivité ont été observés et sont en voie d'être réglés). Les bases de données contiennent aussi des renseignements sur les perquisitions et les saisies ainsi que sur les activités des équipes d'évaluation établies dans le cadre du programme et des équipes de chiens renifleurs d'argent. On peut aussi faire une distinction entre les enquêtes et les poursuites dans le cas de dossiers de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. L'ASFC continue ses efforts pour améliorer ses systèmes de collecte de données.
- **Justice Canada** : les bases de données ministérielles sur les dossiers servent à faire le suivi des poursuites concernant des infractions de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Toutefois, en raison du manque d'uniformité dans la saisie des données d'une région à l'autre, il a été difficile de recueillir les données à partir du système existant (CaseView), de sorte qu'il serait ardu de mesurer l'utilité des communications du CANAFE sur le plan des enquêtes. Le système sera bientôt transformé en une base de données plus adaptable (Icase). Il a été indiqué que l'absence de compatibilité entre les systèmes des différents partenaires faisait obstacle au suivi des dossiers de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme du début à la fin de leur traitement au ministère de la Justice.
- **ARC** : en septembre 2002, l'ARC a mis en place un système précis de surveillance et de suivi des communications du CANAFE. L'administration centrale tient à jour un livre de suivi électronique de toutes les communications reçues du CANAFE et transmises à des bureaux locaux. Ceux-ci saisissent l'information communiquée dans le Système d'information de gestion de la vérification (SIGV). L'ARC peut donc fournir des renseignements sur le nombre de communications reçues du CANAFE et sur les mesures d'exécution prises à partir de ces renseignements.

De manière à donner suite à l'une des recommandations formulées dans l'évaluation de l'Initiative à la fin de la troisième année, la GRC a mis en œuvre un système de suivi compatible pour saisir, conserver et récupérer les renseignements rattachés à l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent, entre autres les renseignements communiqués par le CANAFE (recommandation 4). D'autres partenaires ont également fait certains progrès en vue de la mise en place de systèmes de suivi des résultats (recommandation 6).

Dans certains cas, les activités de suivi des résultats sont moins avancées en raison de différents problèmes, qui peuvent notamment être d'ordre technologique (connectivité entre bases de données des partenaires et entre juridictions) ou avoir trait à la méthode de mesure. On peut penser dans ce dernier cas aux difficultés qu'il y a à mesurer la contribution ou la valeur de l'Initiative du point de vue des activités d'exécution de la loi (enquêtes, poursuites, etc.), à calculer la fréquence des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, et à imputer les effets dissuasifs (entre autres par rapport à la fréquence de ces activités illicites). Il faut procéder à davantage de travaux de recherche et de modélisation pour pouvoir combler ces lacunes. La capacité de mesurer l'utilité plus immédiate des renseignements fournis par le CANAFE (enquêtes, poursuites, etc.) semble elle aussi limitée. La GRC et l'ARC sont les seuls organismes capables de le faire. Le CANAFE collabore avec d'autres membres de la collectivité de l'exécution de la loi afin de rectifier la situation.

Dans l'ensemble, les activités de suivi des résultats de l'Initiative en sont encore aux premières étapes. Il semble que des stratégies et des mécanismes de collecte de données soient en cours de mise en œuvre dans la plupart des organismes partenaires, de sorte que l'on sera plus à même dans l'avenir de faire un suivi précis et rapide des résultats. Il faut toutefois tenir compte des problèmes à surmonter relativement au manque de connectivité entre systèmes de données des partenaires, ce qui survient dans la plupart des initiatives horizontales comme celle évaluée ici.

f) Suffisance des ressources

Dans la présente section, nous étudions le niveau et la distribution des ressources (financières, humaines et technologiques) et les pressions ressenties à cet égard par les partenaires.

Dans le cas des ressources humaines, il ressort des faits à notre disposition que les partenaires possèdent les compétences requises pour s'acquitter des tâches qui leur sont confiées. Ce résultat a été obtenu grâce à des activités de formation poussées, que ce soit à l'interne ou dans le cadre d'activités regroupant plusieurs partenaires. D'abord, on a donné une formation approfondie au personnel afin qu'il puisse acquérir les compétences nécessaires. Par exemple, le CANAFE a offert de la formation spécialisée dans des domaines comme la conformité et l'analyse. L'ASFC (Douanes et Immigration) a déployé de grands efforts pour sensibiliser et former les agents régionaux, entre autres les agents de douane de première ligne, au sujet de la nature et de l'exécution de leurs fonctions aux termes de la Loi. Le personnel du CANAFE compte en outre d'anciens employés d'organismes figurant parmi les destinataires

de ses communications (ARC et GRC), de sorte qu'il dispose de compétences en matière de fiscalité et d'enquêtes criminelles, ce qui peut servir à maximiser l'utilité des communications.

Ensuite, les partenaires ont pu enrichir mutuellement leurs compétences grâce à des activités bilatérales de formation et de partage des connaissances. Par exemple, certains partenaires recevant des communications du CANAFE ont fourni à ce dernier une rétroaction ou des données et de la formation pouvant servir à perfectionner les indicateurs de criminalité, tandis que la GRC et CIC font part de leurs pratiques exemplaires en ce qui touche les immigrants et les réfugiés.

L'ARC et la GRC ont toutefois émis des commentaires faisant état de lacunes perçues du CANAFE dans certains domaines de compétence, notamment l'analyse fiscale et criminelle. Certains représentants d'organismes d'exécution de la loi pensent que le Centre pourrait tirer parti de capacités d'analyse criminelle plus vastes aux fins de déceler les activités illicites, et certains informateurs clés ont souligné le manque de compétences fiscales des employés du CANAFE et ont ajouté qu'un accroissement de ces compétences leur permettrait de mieux comprendre le lien entre l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent. Ces déficiences perçues ont été comblées jusqu'à un certain point au moyen d'ateliers. Le CANAFE s'efforce actuellement d'obtenir les services de membres de l'ARC et de la GRC par voie de détachements.

La suffisance des fonds affectés aux différents partenaires n'a pu faire l'objet que d'une évaluation qualitative. En effet, une mesure quantitative aurait exigé une vérification financière, ce qui déborde le cadre de la présente évaluation. Il n'a pas non plus été possible de faire des comparaisons avec les sommes consacrées à des initiatives similaires dans d'autres pays, ce qui aurait permis d'effectuer une analyse comparative des niveaux de financement à titre d'indicateur de l'efficacité relative. Les initiatives des autres pays, exposées à l'annexe I, diffèrent trop de celle du Canada pour se prêter à une telle comparaison, qu'il soit question des partenaires, des catégories de déclarations reçues ou des communications effectuées.

Outre la nécessité d'améliorer la mesure des résultats, ce dont il a déjà été question, quatre sources de pressions clés ont été observées. Il s'agit des besoins du CANAFE en matière de technologie de l'information (TI), des besoins de ressources à l'ASFC, des besoins similaires existant à la GRC et des travaux de planification de la prochaine évaluation complète de l'Initiative.

Concernant la première de ces sources de pressions, précisons que c'est à bon escient que l'on a affecté une proportion élevée des fonds à l'infrastructure du CANAFE au cours des premières années de l'Initiative, étant donné que l'on visait d'abord à mettre l'organisme en place et à le doter de moyens technologiques importants, étant donné que les déclarations devaient être produites par voie électronique et qu'il fallait disposer de grandes capacités d'analyse, de sécurité et de protection des renseignements personnels. De 2000-2001 à 2002-2003, les dépenses liées à l'infrastructure (coût en capital) ont représenté 40 % environ des dépenses totales du CANAFE (42,8 millions sur 104,5 millions de dollars au total). Par contre, en 2003-2004, on n'avait prévu aucun budget pour le renouvellement de l'infrastructure, puisque l'on prévoyait que la technologie et l'infrastructure connexe requises seraient déjà en place. À

l'heure actuelle, on n'a pas prévu de budget de renouvellement de l'infrastructure ou de reprise des activités après sinistre pour 2004-2005 et les exercices subséquents, et on ne dispose que d'une marge de manœuvre limitée au chapitre des investissements en vue de se doter de techniques et d'outils nouveaux.

Le principal argument en faveur d'une hausse du financement devant servir au renouvellement technologique du CANAFE est qu'il faut garder un pas d'avance sur les criminels et les institutions financières, ou du moins ne pas se laisser distancer. Les activités du CANAFE reposent sur le recours à la technologie, or les outils technologiques deviennent rapidement obsolètes. Le crime organisé consacrera toujours des ressources à l'acquisition des méthodes les plus sophistiquées pour dissimuler ses activités; le CANAFE doit donc avoir les ressources nécessaires pour suivre le mouvement. Pour leur part, les institutions financières possèdent généralement les technologies les plus récentes; là encore, le CANAFE doit faire de même pour éviter les problèmes de connectivité. Par ailleurs, il est nécessaire d'acheter les mécanismes les plus perfectionnés de sécurité informatique et de contrôle des pourriels, étant donné le recours intensif du CANAFE à la technologie et à la transmission des déclarations via l'Internet, ce qui l'expose à un risque accru sur le plan de la sécurité informatique. De plus, les capacités d'entreposage de données du CANAFE approchent de leur limite et engendrent de nouveaux besoins d'archivage, ce qui est source de coûts additionnels d'entreposage et d'extraction des données archivées. Le CANAFE doit aussi assurer la poursuite de certains processus informatiques essentiels en cas de sinistre. Enfin, la détection des activités de financement du terrorisme devient une tâche de plus en plus complexe, qui nécessite de ce fait des outils technologiques plus sophistiqués permettant de mettre en lumière les liens entre de multiples opérations de faible montant ou entre un grand nombre de noms pouvant présenter, par exemple, des variations d'ordre orthographique.

En deuxième lieu, l'ASFC constate l'existence de pressions nécessitant une hausse des fonds qui lui sont affectés. Elle doit composer avec un net manque de ressources en raison d'un nombre plus grand que prévu de déclarations de mouvements transfrontaliers d'espèces, de saisies, de confiscations – et d'appels subséquents. La Division de l'arbitrage n'a pas reçu de fonds dans le cadre de l'Initiative, pourtant le nombre élevé d'appels à la suite de saisies et de confiscations d'espèces ont fait nettement augmenter sa charge de travail et mobilisent beaucoup de ressources. La Division du renseignement doit assurer la collecte, l'optimisation et la communication coordonnée des renseignements tactiques et opérationnels obtenus à la suite des nombreuses saisies d'espèces à la frontière. Les ressources de traitement des renseignements de l'ASFC sont très utiles dans le cadre de l'Initiative. Enfin, en dépit des pressions financières, les équipes du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et des équipes de chiens renifleurs d'argent ont obtenu de très bons résultats, ayant pris part à 450 saisies d'une valeur totale dépassant 17,6 millions de dollars, ce qui montre la nécessité d'élargir la portée de ces activités.

En troisième lieu, la GRC a elle aussi subi des pressions financières. Ainsi que nous l'avons indiqué dans d'autres sections, les fonds reçus par la GRC dans le cadre de l'Initiative ont servi à la dotation de 34 postes, ce qui a eu une incidence tangible sur les activités de détection et de dissuasion en matière de blanchiment d'argent au Canada. Les fonds fournis actuellement ont permis de mettre sur pied trois équipes, situées à Montréal, Toronto et Vancouver, ainsi que différentes unités comportant un seul

membre et situées à des endroits stratégiques dans l'ensemble du pays. La plupart de ces unités procèdent à des évaluations en vue de déterminer s'il y a lieu de faire enquête; seules les équipes de plus grande taille disposent de capacités suffisantes, quoique limitées, pour faire enquête. Certaines lacunes ont été observées à la fois dans l'évaluation des communications du CANAFE, des renseignements sur les mouvements transfrontaliers d'espèces et des renseignements fournis volontairement par les entités déclarantes, et lors des enquêtes subséquentes. En raison des ressources disponibles, il faut établir un ordre de priorité rigoureux des dossiers, et bon nombre des communications du CANAFE ne peuvent faire l'objet d'une évaluation exhaustive ou donner lieu à une enquête approfondie. Si la GRC disposait de plus de ressources à cette fin, les résultats obtenus dans le cadre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent seraient encore plus probants.

Les communications du CANAFE concernant des activités de financement du terrorisme sont une autre source de pression pour la GRC, qui doit affecter des ressources à l'examen de ces pistes. Des fonds ont été accordés dans le cadre de l'initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme (SPAT) au titre des 17 ETP de la GRC menant les enquêtes sur le financement du terrorisme; les pressions financières à cet égard devront être étudiées avec soin dans le cadre du processus d'évaluation de l'initiative de SPAT.

L'accroissement des travaux du CANAFE en matière de conformité ainsi que les activités de suivi des résultats et de sensibilisation auront sans doute des conséquences budgétaires pour la GRC. Ainsi, lorsque le CANAFE décèle des cas d'inobservation, il transmet le dossier aux unités de lutte contre le blanchiment d'argent de la GRC pour enquête et poursuites subséquentes. Les spécialistes du blanchiment d'argent devront de plus en plus souvent faire office de témoins experts, ce qui ajoutera aux pressions s'exerçant sur ces unités. Il y a d'autres sources de pressions : la nécessité de tenir à jour et d'améliorer le système de collecte de données à l'administration centrale de la GRC, pour pouvoir recueillir et analyser avec efficacité et efficience les renseignements provenant des unités de lutte contre le blanchiment d'argent de l'ensemble du pays, produire des renseignements stratégiques et tactiques pertinents à l'intention des clients (notamment d'autres organismes d'exécution de la loi) et évaluer l'incidence des communications du CANAFE sur les activités de la GRC; et la nécessité d'offrir et de perfectionner les programmes de sensibilisation au blanchiment d'argent, dont le but est de conscientiser les entreprises et les membres du secteur des services financiers à propos du risque associé à ce genre d'activité.

En quatrième et dernier lieu, dans l'optique de l'Initiative dans son ensemble, des pressions s'exerceront dans l'avenir en raison des ressources nécessaires à la planification (révision du cadre d'évaluation et du modèle logique, etc.) et de la tenue de la prochaine évaluation complète, dans cinq ans environ. Il faudrait aussi songer à concevoir un cadre de gestion des résultats, ce qui pourrait être une source additionnelle de pressions financières.

En conclusion, la répartition actuelle des fonds entre les partenaires est adéquate, mais certains d'entre eux doivent composer avec certaines pressions. Une part de celles-ci découle du nombre plus élevé que prévu de déclarations, d'entités déclarantes et de déclarations de mouvements transfrontaliers d'espèces. Voici certaines de ces pressions : nécessité de moderniser les outils technologiques et d'accroître les capacités d'entreposage de données au CANAFE; nombre plus élevé que

prévu de saisies, et d'appels subséquents, d'où certaines pressions sur l'ASFC; nécessité pour le personnel de la GRC de mener des enquêtes et de donner suite aux autres demandes de cet organisme; et nécessité de planifier et de mener la prochaine évaluation complète de l'Initiative.

RECOMMANDATION 2 : Le gouvernement du Canada doit envisager à tout le moins de maintenir le niveau des fonds affectés aux partenaires dans le cadre de l'Initiative. Il doit aussi donner suite à certaines pressions financières à court terme, notamment :

- les fonds nécessaires au renouvellement des outils de TI du CANAFE;
- les hausses de fonds requises selon l'ASFC pour élargir la portée des activités des équipes du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et des équipes de chiens renifleurs d'argent, pour recueillir et optimiser les renseignements tactiques et opérationnels (ASFC, Renseignement) puis en coordonner la communication, et pour traiter le grand nombre d'appels portant sur les saisies d'espèces (ASFC, Arbitrage);
- les hausses de fonds requises selon la GRC : pour accroître sa capacité d'enquête à partir des renseignements et pistes provenant de différentes sources au sujet d'activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, de même que sa capacité d'analyse et de mesure des répercussions des renseignements reçus; et pour offrir des programmes de sensibilisation au secteur privé;
- les besoins financiers futurs associés à la planification et à la tenue de la prochaine évaluation complète de l'Initiative.

2.3 DEGRÉ DE RÉUSSITE

La présente section porte sur le degré de réussite de l'Initiative par rapport aux objectifs qui la sous-tendent. L'évaluation a porté plus particulièrement sur les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs officiels consistant à mettre en place des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, à assurer un juste équilibre entre ces mesures et le respect de la vie privée et de la Charte, et à permettre au Canada de respecter ses engagements internationaux. Nous avons aussi cherché à déterminer jusqu'à quel point l'Initiative et les mesures connexes ont permis d'améliorer la capacité à déceler les cibles et à fournir un soutien aux fins d'enquête, de rendre l'environnement canadien plus réfractaire aux activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et de réduire à long terme la rentabilité et la fréquence de ces activités.

Avant d'exposer nos observations et nos conclusions à ce sujet, nous tenons à indiquer une fois encore qu'il est très difficile de circonscrire avec précision l'apport de l'Initiative sur le plan de la détection et de dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. D'abord,

ainsi que cela est indiqué dans le rapport de 2003 de la vérificatrice générale³³, il n'existe pas de mesure fiable de la quantité d'argent blanchi, ni de méthode convenue, au Canada ou à l'étranger, pour déterminer cette quantité. Ensuite, les organismes d'exécution de la loi et autres ont recours à toute une panoplie de méthodes d'enquête et de sources de renseignements pour recueillir des preuves contre les personnes qui se rendent coupables de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Étant donné que les renseignements servant à poursuivre et à faire condamner les criminels proviennent de sources différentes, il peut être difficile de déterminer les effets de l'information fournie dans le cadre de l'Initiative sur les résultats des enquêtes. Enfin, les enquêtes sur les produits de la criminalité sont habituellement assez compliquées et exigent de longues chaînes complexes de preuves. Il arrive souvent que plusieurs années s'écoulent entre l'ouverture d'une enquête et sa conclusion. Il sera donc difficile de mesurer la contribution de l'Initiative jusqu'ici, surtout que celle-ci est pleinement en œuvre depuis moins de deux ans. Il faut tenir compte de ces points lorsque l'on examine les résultats présentés dans la présente section.

Malgré ces mises en garde, nous pouvons déjà observer les premiers indices de réussite, que nous commenterons davantage plus loin. Les déclarations obligatoires ou volontaires au CANAFE ont permis à ce dernier de faire des communications, qui ont à leur tour alimenté un grand nombre d'enquêtes de la part des organismes ayant reçu cette information, dont la GRC, le SCRS et l'ARC, ce qui donnera sans doute lieu à des poursuites. Le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces de l'ASFC a donné lieu à un grand nombre de saisies et de confiscations d'espèces (ce dont il sera question plus en détail ci-après), à quoi s'ajoute la somme importante de renseignements communiqués volontairement par les voyageurs, qui sont versés dans la base de données du CANAFE et peuvent s'avérer utile dans le cadre d'enquêtes futures. Il faut rappeler que, si les enquêtes, les saisies et les poursuites sont des signes de réussite tangibles, la simple collecte de données aux termes de la Loi est essentielle en soi à la conception d'outils efficaces pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, par exemple des profils et des analyses de tendances, des typologies et des indicateurs.

a) Atteinte des objectifs

i) Mise en œuvre de mesures de détection et de dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme

Nous avons déjà vu que des mesures ont été mises en application pour détecter les activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, dissuader quiconque de commettre de telles infractions et appuyer les enquêtes et les poursuites en la matière. La mise en œuvre de la Loi et des mesures connexes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme s'est faite comme prévu : des exigences de tenue de documents et d'identification des clients ont été imposées aux fournisseurs de services financiers et à d'autres entités déclarantes; on a établi une procédure de déclaration des opérations financières douteuses, des téléversements internationaux, des opérations en

³³ <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rappports.nsf/html/20030403cf.html>

espèces portant sur des montants importants et des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets; enfin, le CANAFE a été mis sur pied et a amorcé ses activités en novembre 2001 à titre d'URF du Canada, son mandat consistant à traiter les renseignements déclarés et d'autres données pertinentes. Les relations et les rôles concernant la collecte, l'analyse et la communication de ces renseignements ont été définis avec soin. Donc, cet objectif a été atteint.

ii) Juste équilibre entre les mesures de lutte et le respect du droit à la vie privée et de la Charte

Au cours des cinq dernières années, on a respecté le juste équilibre législatif établi avec soin par le Parlement entre, d'une part, les objectifs de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme grâce à l'Initiative et aux mesures connexes, et d'autre part le respect du droit à la vie privée et de la Charte. Le CANAFE a su mener ses activités de manière à respecter scrupuleusement le droit à la vie privée et les droits conférés aux citoyens par la Charte, conformément à son mandat et aux dispositions de la Loi. Les communications du CANAFE contenaient uniquement des « renseignements désignés », au sens des articles 55, 55.1 et 56.1 de la LRPCFAT.

De nombreuses dispositions législatives protègent la vie privée des Canadiennes et des Canadiens. De plus, la réglementation et les procédures mises en place garantissent la protection des renseignements personnels. Les dispositions de protection contenues dans la Loi consistent notamment à faire du CANAFE un organisme indépendant des organismes d'exécution de la loi et du SCRS, à imposer des restrictions relativement aux renseignements personnels pouvant être communiqués (ce qui va de pair avec de lourdes amendes en cas de communication de renseignements qui n'auraient pas dû être divulgués) et à limiter la période durant laquelle les renseignements peuvent être conservés dans la base de données du CANAFE. Ce dernier a adopté des pratiques de gestion sécuritaire de l'information : par exemple, il vérifie la sécurité physique de ses locaux et de son matériel, et il veille à ce que ses employés se conforment aux mesures de sécurité applicables dans le traitement de l'information. Le Centre effectue des communications uniquement lorsqu'il a des motifs raisonnables de penser que ceux-ci sont associés à une activité illicite, ainsi que l'exige la Loi.

Il y a en ce moment deux contestations judiciaires aux termes de la Loi; une seule a trait au respect de la vie privée – relativement à une saisie d'espèces par l'ASFC. D'autres contestations sont possibles à ce propos, mais le fait qu'il n'y en ait eu qu'une jusqu'ici est un élément encourageant.

Toutefois, à cette étape de l'Initiative, il est peut-être plus prudent de se pencher sur la possibilité d'apporter des modifications législatives ou réglementaires autorisant la communication de renseignements additionnels aux organismes d'exécution de la loi et aux autres organismes autorisés, ce qui répondrait à un besoin quant au degré de détail de l'information fournie et optimiserait en bout de ligne l'efficacité de l'Initiative et des mesures de détection et de dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

Selon l'opinion générale de certains organismes qui reçoivent des communications du CANAFE, on penche trop à l'heure actuelle en faveur de la protection des renseignements personnels. L'approche en vigueur, jugée trop « conservatrice » ou trop prudente par certains, fait en sorte que les communications ne contiennent pas des renseignements suffisants, ce qui réduit leur utilité aux fins d'enquête (surtout lorsqu'il s'agit de nouveaux dossiers); de plus, il est difficile d'obtenir des ordonnances de production de documents en vue de disposer de renseignements complémentaires. Les organismes d'exécution de la loi partenaires veulent obtenir des renseignements plus détaillés (exposé des faits) concernant l'analyse et les motifs qui sous-tendent les communications du CANAFE. D'après eux, si des renseignements plus détaillés étaient fournis, cela réduirait les chevauchements d'activités (il ne serait pas nécessaire de refaire l'analyse déjà menée par le CANAFE), permettrait de disposer de l'information nécessaire en temps opportun et d'accroître l'utilité des communications aux fins d'enquête, et accroîtrait en bout de ligne l'efficacité de l'Initiative et des mesures de détection et de dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Cela va toutefois bien au-delà des limites fixées actuellement dans la Loi.

La Loi et la réglementation connexe énoncent les renseignements désignés pouvant être communiqués (par exemple, noms d'emprunt, date de naissance, adresse et citoyenneté du client, de l'importateur, de l'exportateur ou de la personne agissant pour leur compte); des modifications réglementaires pourraient être apportées dans le but de permettre aux partenaires d'obtenir certains des renseignements dont ils ont besoin.

En conclusion, du point de vue de l'application, au cours des cinq premières années de mise en œuvre de l'Initiative, on a maintenu un juste équilibre entre, d'une part, les objectifs de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et d'autre part le respect du droit à la vie privée et de la Charte, comme le prévoit la Loi. Il serait bon à l'heure actuelle de se pencher sur la possibilité d'adopter des modifications législatives ou réglementaires permettant d'élargir jusqu'à un certain point la gamme de renseignements pouvant être échangés, de façon à accroître l'utilité des communications du CANAFE et l'efficacité de l'Initiative.

RECOMMANDATION 3 : Le gouvernement du Canada doit étudier la possibilité d'accroître la somme de renseignements pouvant faire partie des communications du CANAFE afin de rendre ces renseignements plus utiles pour les organismes qui les reçoivent.

iii) Respect des engagements internationaux

La mise en œuvre de l'Initiative, y compris les activités et processus du CANAFE visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ont permis au Canada de s'acquitter de ses engagements internationaux, notamment les conventions des Nations Unies, touchant la lutte contre ces activités illicites. De plus, l'Initiative et les mesures connexes de lutte contre le financement du terrorisme ont concouru à une plus grande conformité du Canada aux quarante recommandations et aux huit recommandations spéciales du GAFI.

D'importants progrès ont été accomplis en ce qui touche la mise en œuvre des recommandations du GAFI par le Canada. Lors de la première évaluation, dans les années 1990, les résultats du Canada à cet égard avaient été jugés insuffisants; à la suite de la seconde évaluation mutuelle dans le cadre des travaux du GAFI, en 1997, il avait été indiqué que le régime de déclaration volontaire des opérations douteuses était inefficace. On avait alors recommandé la mise en place d'un régime de déclaration obligatoire de ces opérations, l'adoption de mesures réglementaires au sujet des mouvements transfrontaliers d'espèces et la mise sur pied d'une URF. L'Initiative a été mise en œuvre en 2000 afin de combler les lacunes en question. La dernière autoévaluation, en 2002-2003, a donné de meilleurs résultats. Il a en effet été déterminé que le Canada se conformait à 27 recommandations du GAFI touchant la lutte contre le blanchiment d'argent³⁴ et à six recommandations spéciales (sur la lutte contre le financement du terrorisme), l'évaluation ayant porté sur 28 des 40 recommandations et sur sept des huit recommandations spéciales. On a jugé que le Canada ne se conformait que partiellement à l'une des recommandations spéciales, étant donné l'absence de dispositions exigeant l'enregistrement ou la délivrance de permis dans le cas de personnes ou d'entités juridiques offrant des services de transmission de fonds ou de valeurs; Finances Canada examine en ce moment de possibles exigences d'enregistrement.

Certains des partenaires dans le cadre de l'Initiative, dont la GRC (Sous-direction des produits de la criminalité et Groupe de lutte contre le financement du terrorisme) et le CANAFE, contribuent de façon tangible à l'exercice annuel des typologies du GAFI, à la formulation et à la révision des quarante recommandations et à l'examen des pratiques d'exécution de la loi, ce qui comporte des évaluations sur le terrain et la formation des évaluateurs. Le ministère de la Justice a participé aux rencontres du GAFI, fournissant des conseils au sujet de questions de politique pénale et participant aux débats entourant les recommandations spéciales sur le financement du terrorisme. Le Canada fait aussi partie du groupe d'examen du GAFI pour les Amériques, qui étudie les progrès des pays et territoires non coopératifs dans la mise en application de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et il appuie les activités du Groupe d'action financière antillais, organisme régional similaire au GAFI. Également, en juin 2002, le CANAFE a satisfait aux exigences applicables et est devenu membre du Groupe Egmont (association internationale d'URF). Les membres de ce groupe se réunissent périodiquement pour faciliter la coopération internationale et le partage de renseignements et de connaissances spécialisées.

L'Initiative et les mesures connexes de lutte contre le financement du terrorisme ont aidé le Canada à respecter d'autres engagements internationaux, entre autres la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1998), la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme (1999), la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational (2002) et la Convention interaméricaine contre le terrorisme de l'Organisation des États américains (OEA) (2002).

³⁴ Les critères utilisés par le GAFI pour l'évaluation des pays au regard de ses quarante recommandations ont été modifiés à la fin de 2003. L'incidence de ces modifications devra être étudiée.

b) Contribution – enquêtes, poursuites et saisies

La présente section traite de l'incidence de l'Initiative et des mesures connexes sur les enquêtes et les mécanismes subséquents de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, conformément à la Loi. D'abord, il y a la déclaration et l'analyse des opérations douteuses, des opérations de fort montant et de certaines autres opérations financières (et la communication ultérieure de renseignements aux différents partenaires dans le cadre de l'Initiative), ainsi que cela est prévu à la partie I de la Loi. Il y a ensuite la déclaration de tous les mouvements transfrontaliers d'espèces d'un montant de 10 000 \$ et plus, en application de la partie II de la Loi (et la communication de renseignements sur ces mouvements au CANAFE), ce qui peut aussi favoriser la diminution des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces a été lancé le 6 janvier 2003 de façon à mettre en application la partie II de la Loi; l'ASFC (Douanes) est responsable au premier chef de ces activités, en coopération avec la GRC. La réglementation connexe autorise les agents de douane à faire des perquisitions et à saisir les espèces et effets non déclarés et soupçonnés d'être rattachés à des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

Dans l'ensemble, l'Initiative a contribué comme prévu à la tenue d'enquêtes, à des saisies et au dépôt d'accusations, et ce, principalement grâce, d'une part, au processus de déclaration d'opérations financières et d'analyse et de communication des renseignements ainsi obtenus, et d'autre part au régime de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces.

Avant de présenter les résultats des travaux d'analyse et des communications du CANAFE, il faut souligner que toutes les catégories de déclarations peuvent donner lieu à des communications. En 2003-2004, le pourcentage de communications du CANAFE portant sur chacune des catégories d'opérations déclarées a varié entre 49 et 59 % : opérations douteuses : 59 %; télévirements : 57 %; opérations en espèces de montant important : 49 %. Au cours du même exercice, les deux tiers des communications contenaient des renseignements communiqués volontairement au CANAFE et provenant de sources canadiennes et étrangères; c'est trois fois plus qu'en 2002, où cette proportion n'était que de 22 % (on ne dispose pas de données similaires dans le cas des déclarations d'opérations financières, étant donné le report de la mise en œuvre des dispositions réglementaires applicables). Enfin, 3 % des communications contenaient des renseignements relatifs aux mouvements transfrontaliers d'espèces et aux saisies.

L'analyse que fait le CANAFE des déclarations reçues des institutions financières et des autres entités déclarantes donne lieu à un nombre croissant de communications à des organismes d'exécution de la loi et à d'autres organismes (tableau 2.4). Depuis que le CANAFE est devenu entièrement opérationnel, ses communications à des organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité ainsi qu'à des URF étrangères ont presque doublé, passant de 103 en 2002-2003 à 197 en 2003-2004, soit 301 au total, en tenant compte d'une communication faite en 2001-2002. La hausse du nombre de communications a été proportionnellement à peu près la même entre les différents destinataires, exception faite de l'ARC et de CIC.

Plusieurs raisons pourraient expliquer cette progression du nombre de communications. La principale est la mise en application graduelle des exigences de déclaration. On peut aussi en conclure que le système de détection fonctionne bien. La hausse pourrait par contre être causée par une recrudescence des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Enfin, la conclusion de protocoles d'entente avec d'autres pays peut avoir eu une incidence sur le nombre de communications.

La plus grande partie (80 %) des communications ont trait à des activités de blanchiment d'argent plutôt que de financement du terrorisme. Cela peut être attribuable à plusieurs facteurs. Par exemple, il se peut que les activités de financement du terrorisme soient plus rares, ou encore qu'elles soient plus difficiles à déceler, étant donné qu'elles prennent généralement la forme de dépôts et de transferts de faible montant, c'est-à-dire d'une valeur inférieure au seuil de 10 000 \$ à partir duquel les opérations financières doivent être déclarées aux termes de la Loi, les opérations douteuses devant quant à elles être déclarées en tout temps.

La plupart des communications sont destinées à la GRC (tableau 2.4), plus précisément dans une proportion de 60 % environ (178); le nombre de communications au SCRS, aux services de police municipaux et aux URF étrangères est comparable, variant entre 28 et 38. La raison pour laquelle le nombre de communications à CIC et à l'ARC est moins élevé est entre autres que les critères à remplir pour pouvoir communiquer des renseignements à ce ministère et à cet organisme sont plus rigoureux (ainsi que nous l'avons vu au chapitre précédent).

Tableau 2.4 : nombre de communications du CANAFE, par destinataire, catégorie d'activité illicite et valeur, en 2002-2003 et en 2003-2004

Destinataire, catégorie d'activité illicite et valeur	2002-2003	2003-2004	Total
Total	104*	197**	301*
Activité			
Blanchiment d'argent	78	153	231
Financement du terrorisme	25	48	73
L'une et l'autre activités***	4	4	8
Destinataire			
GRC	87	163	250
Services de police régionaux	20	46	66
Services de police municipaux	22	36	61
SCRS	23	36	59
ARC	3	0	3
CIC	0	1	1
URF étrangères	10	19	29
Valeur approximative totale (millions de dollars)	460	700	1 160

* Il y a eu une communication de renseignements en 2001-2002.

** Le total des colonnes est inférieur à la somme des chiffres indiqués, car les communications sont souvent faites à plus d'un destinataire.

*** Il s'agit des activités que l'on soupçonne d'être reliées à la fois au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, et qui doivent être comptabilisées comme étant des communications appartenant à ces deux catégories.

Source : données fournies par le CANAFE.

La valeur monétaire totale associée aux communications du CANAFE effectuées jusqu'à la fin de 2003-2004 est estimée à 1,16 milliard de dollars (tableau 2.4). La valeur de ces communications a augmenté de 50 % environ entre 2002-2003 et 2003-2004 – durant cette période, le nombre de communications a presque doublé. Le Rapport annuel du CANAFE pour l'exercice 2003-2004 indique que la valeur totale des opérations ayant fait l'objet de communications relatives à des activités de financement du terrorisme et à des menaces pour la sécurité nationale s'est chiffrée à quelque 70 millions de dollars au cours de cet exercice, comparativement à 22 millions pour l'exercice précédent. Le montant des opérations mentionnées dans les communications du CANAFE ne doivent pas être considérées comme constituant une estimation de l'envergure ou de la portée des activités de financement du terrorisme ou de blanchiment d'argent au Canada. Cette information est simplement une indication de la progression des renseignements communiqués, la chose étant justifiée par des soupçons fondés sur des motifs raisonnables.

Les communications du CANAFE sont utiles aux enquêtes des organismes d'exécution de la loi. Parmi les destinataires de communications du CANAFE, la GRC et l'ARC ont été en mesure de faire rapport sur leur utilisation dans le cadre d'enquêtes. Ainsi, la GRC a indiqué que les communications reçues du CANAFE étaient saisies dans sa base de données dans le but d'être éventuellement utilisées dans le cadre d'enquêtes en cours ou futures (tableau 2.5)³⁵. En ce qui touche les communications relatives à des activités de blanchiment d'argent, plus de la moitié (55 %) ont permis d'identifier de nouvelles cibles (33 %) ou ont été utilisées dans le cadre d'enquêtes en cours (23 %). Il y a eu trois communications très prometteuses qui n'ont pas eu de suite, faute de ressources, et 52 communications peu prometteuses qui n'ont pas donné lieu à une enquête par une UMPC parce qu'elles ne correspondaient pas aux priorités nationales ou régionales établies par la GRC. Au total, 14 % des communications (dites « à double usage ») ont été transmises à d'autres unités de la GRC. Enfin, une ordonnance de production de documents a été obtenue par l'UMPC de London, qui a ainsi pu consulter les travaux d'analyse du CANAFE et disposer d'un complément d'information en sus des renseignements qui avaient fait l'objet d'une communication.

Tableau 2.5 : conséquences des communications du CANAFE à la GRC, en 2002-2003 et en 2003-2004

Conséquences	Nombre	%
Communications – Blanchiment d'argent		
Identification de cibles nouvelles/inconnues	62	33

³⁵ Source : GRC, *Canada's National Initiative to Combat Money Laundering and the Royal Canadian Mounted Police. Update and Objectives*, le 15 avril 2004, renseignements fournis à EKOS aux fins de la présente évaluation. Le CANAFE a indiqué avoir fait 178 communications à la GRC. L'écart entre les chiffres de la GRC et ceux du CANAFE peut découler du fait que certaines entités financières choisissent de soumettre des déclarations directement à la GRC (ainsi qu'au CANAFE).

Valeur ajoutée dans le cas d'enquêtes en cours	43	23
Communications prometteuses, laissées sans suite, faute de ressources	3	2
Communications peu prometteuses, laissées sans suite parce qu'elles ne satisfaisaient pas aux priorités nationales ou régionales	52	28
Double usage*	27	14
Total	187	100
Communications – Financement du terrorisme		
Nouvelles enquêtes	4	6
Contribution à des enquêtes en cours	36	88
Renseignements seulement.	9	6
Total	49	100

* Les communications à double usage sont les communications transmises à d'autres unités de la GRC et celles associées à des cibles nouvelles/inconnues et à des enquêtes en cours.

Source : GRC, *Canada's National Initiative to Combat Money Laundering and the Royal Canadian Mounted Police. Update and Objectives*, le 15 avril 2004, renseignements fournis à EKOS aux fins de la présente évaluation.

En ce qui concerne les communications reliées à des activités de financement du terrorisme, la plupart (36 de 49) ont été utilisées dans le cadre d'enquêtes existantes, quatre ont servi à ouvrir de nouvelles enquêtes et neuf ont simplement permis d'obtenir des renseignements additionnels (tableau 2.5).

Les renseignements rattachés au CANAFE peuvent aussi être utiles aux enquêtes. Voici quelques exemples étayant notre propos :

- En matière d'exécution de la loi, il y a eu un cas où la personne visée par la communication a plaidé coupable à une accusation de fraude; dans un autre cas, des suspects ont été arrêtés pour trafic de stupéfiants. Enfin, un troisième cas a donné lieu à la saisie d'espèces et de biens d'une valeur dépassant les 4 millions de dollars, et ce, sans compter la marijuana saisie³⁶.
- Le SCRS a indiqué que la moitié environ des communications reçues du CANAFE avaient été utiles dans le cadre de son programme de lutte contre le financement du terrorisme.
- Des trois communications du CANAFE reçues par l'ARC au 31 mars 2004, deux avaient trait à la même cible; la valeur rattachée à ces communications était estimée à 8,1 millions de dollars³⁷. L'ARC indique que les renseignements communiqués ont servi à la tenue d'une vérification dans le cadre de son Programme spécial d'exécution (PSE), ce qui a permis de recouvrer 165 000 \$ en impôts rétroactifs, intérêts et pénalités.
- L'ARC a également dit avoir reçu 34 renvois reliés au CANAFE (communications du CANAFE) provenant d'autres organismes d'exécution de la loi. Les renseignements concernant les

³⁶ Sources : Colapinto, R., « Grand ménage », www.camagazine.com; Banque Scotia, *Value Added Quarterly*, 2004.

³⁷ ARC, Division des activités anti-évasion, *CANAFE Disclosures Received by CRA: Summary of Activity to February 4, 2004*, document fourni à EKOS aux fins de la présente évaluation.

opérations en question, dont la valeur totalisait 242,2 millions de dollars, ont conduit à la tenue de vérifications dans le cadre du Programme spécial d'exécution à l'égard de seize dossiers. Précisons que l'ARC ne peut évaluer totalement l'utilité d'une communication tant que des cotisations n'ont pas été établies ou que des déclarations de revenu n'ont pas été produites, ce qui peut être source de retards au niveau des activités et mesures d'exécution en matière d'impôt.

- Bien qu'aucune personne ne se soit vue refuser l'entrée au pays en raison des trois communications reçues par l'ASFC (Immigration), on a indiqué que les soupçons relatifs à des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme ont donné lieu à l'ouverture d'enquêtes, et que celles-ci ont permis d'obtenir des preuves sur lesquelles les agents d'immigration se sont fondés pour refuser l'entrée au pays à certaines personnes; plus précisément, ces enquêtes ont permis de découvrir d'autres motifs justifiant le refus d'entrée au pays (par exemple de fausses déclarations au sujet de l'identité d'une personne ou de la source de fonds, ou encore la raison pour laquelle il y a eu déclaration au départ). On estime qu'il s'agit là d'un effet indirect de l'Initiative sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces a aussi conduit à un grand nombre de saisies à la frontière. Depuis le lancement de ce programme jusqu'au 31 mars 2004, les agents de douane avaient procédé à 1 471 saisies d'espèces et d'effets³⁸ d'une valeur totale estimée à 44,8 millions de dollars; de ce total, 84 % correspond à des saisies d'espèces, le reste, à des saisies de chèques, de traites bancaires et de chèques de voyage, notamment. En outre, 212 des 1 471 saisies en question se sont soldées par la confiscation de 17 millions de dollars soupçonnés de constituer des produits de la criminalité ou d'être rattachés à des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Les unités de lutte contre le blanchiment d'argent de la GRC ont joué un rôle central dans nombre de ces saisies, la valeur totale correspondante s'établissant à 12 millions de dollars. Les autres sommes saisies (d'une valeur de 28 millions de dollars) ont été rendues après paiement de dommages-intérêts exemplaires (de quelque 592 000 \$ au total). La quasi-totalité des confiscations ont fait l'objet d'appels; c'est à la Division de l'arbitrage, de l'ASFC, qu'il appartient de procéder à l'examen équitable et impartial des décisions en cause.

Outre ces gains monétaires immédiats, le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces a permis de recueillir une grande quantité de renseignements qui pourront servir dans le cadre d'enquêtes. Plus de 58 000 déclarations de mouvements transfrontaliers d'espèces ont été produites à la frontière par des particuliers depuis la mise en œuvre du programme; le CANAFE dispose ainsi de données sur les mouvements en liquide (par opposition aux mouvements de fonds par voie électronique). Les renseignements recueillis à l'égard des saisies sont communiqués avec le CANAFE et les unités de lutte contre le crime organisé de la GRC, ce qui permettra de repérer un plus grand nombre de

³⁸ ASFC, *Cross-Border Currency and Proceeds of Crime Report 2003*, Section de l'analyse du renseignement, Division du renseignement et de la gestion du risque, contrebande, renseignement et enquêtes, février 2004, document fourni à EKOS aux fins de la présente évaluation.

groupes pouvant être reliés au financement du terrorisme et au blanchiment d'argent et de mener des enquêtes à leur propos. Il faut dire aussi que les fonds reçus dans le cadre de l'Initiative ont permis à l'ASFC (Douanes) de se doter d'outils technologiques perfectionnés (dispositifs à rayons X et fibroscopes) et de mettre sur pied des équipes d'évaluation et des équipes de chiens renifleurs d'argent, qui seront fort utiles aux fins de repérer et de bloquer les mouvements d'espèces ou d'effets.

En conclusion, les faits montrent que les mesures prises dans le cadre de l'Initiative ont eu des effets. La plupart des communications de renseignements du CANAFE ont servi à appuyer des enquêtes en cours sur des activités présumées de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme et à déterminer des cibles et des pistes nouvelles, ou elles se sont ajoutées à la somme d'information pouvant servir dans le traitement de dossiers dans l'avenir. Certaines données non scientifiques (recueillies lors d'entrevues) indiquent également que les communications ont été utiles aux organismes d'exécution de la loi aux fins d'obtenir des mandats ou des autorisations d'écoute électronique. Il semble aussi exister un lien entre certaines communications du CANAFE et l'aboutissement d'enquêtes et de poursuites, bon nombre de dossiers se soldant par la saisie d'actifs, le dépôt d'accusations et des plaidoyers de culpabilité. De plus, un grand nombre de saisies d'espèces ont été effectuées à la frontière, et bon nombre ont conduit à des confiscations, ce qui laisse penser que la mise en œuvre du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces dans le cadre de l'Initiative donne de bons résultats.

c) Contribution à la diminution de la rentabilité et de la fréquence des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme

L'un des objectifs centraux de l'Initiative est de détecter les activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et d'exercer un effet dissuasif, de manière à entraîner à long terme une réduction de la fréquence de telles activités. Nous avons analysé ce point en nous fondant sur la mesure dans laquelle l'Initiative a servi à instaurer un environnement réfractaire au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, et à influencer sur la rentabilité et la fréquence de ces activités illicites au Canada.

i) Environnement hostile

Il y a quatre mécanismes clés mis en place aux termes de l'Initiative qui ont contribué à créer un environnement réfractaire au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme au Canada.

- ***Exigences de tenue de documents, d'identification des clients et de déclaration.*** Ces exigences énoncées dans la partie I de la Loi ont rendu possible le suivi détaillé de certaines opérations. Ainsi que nous l'avons indiqué, 11,7 millions de déclarations relatives à des opérations financières avaient été transmises au CANAFE depuis l'entrée en vigueur de cette exigence jusqu'en mars 2004, dont 9,5 millions au cours du dernier exercice, ce qui permet de

penser que les institutions financières, ainsi que la population, exercent un examen minutieux et font preuve d'un surcroît de vigilance.

- **Surveillance et conformité.** Ainsi que cela a déjà été indiqué, la conformité à la LRPCFAT et à la réglementation connexe est généralisée et devrait encore augmenter à mesure que les activités de surveillance du CANAFE sont renforcées et étendues à d'autres secteurs. Le fait que la qualité des déclarations par les institutions financières et les autres entités déclarantes augmente étaye la conclusion selon laquelle l'environnement devient de plus en plus hostile aux personnes voulant se livrer à des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.
- **Autres obligations et activités des entités déclarantes et des partenaires.** Les entités déclarantes doivent se conformer à d'autres obligations, notamment assurer la formation de leurs employés. Ces activités, jumelées aux mesures de sensibilisation prises par les partenaires dans le cadre de l'Initiative, servent à accroître la conscientisation et la vigilance en ce qui touche la détection et la déclaration des opérations douteuses.
- **Déclarations relatives aux mouvements d'espèces.** L'exigence de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces d'un montant de 10 000 \$ et plus par les particuliers et entités qui importent ou exportent des espèces aux termes de la partie II de la Loi a un effet dissuasif indéniable sur quiconque envisagerait d'utiliser ce moyen pour blanchir de l'argent ou financer des activités terroristes, et ce, sans compter les outils technologiques sophistiqués et les équipes de chiens renifleurs d'argent dont dispose désormais l'ASFC grâce aux fonds fournis en vertu de l'Initiative.

Même si, prises dans leur ensemble, ces mesures rendent le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme plus difficiles à réaliser et ont des effets dissuasifs sur quiconque, au pays ou à l'étranger, envisagerait de mener de telles activités au Canada, surtout dans le secteur financier réglementé, certains défis exigent encore de la vigilance de la part des autorités. En premier lieu, il existe des domaines ou professions (par exemple, les juristes) qui ne sont pas assujettis à l'application de la Loi et qui ne sont pas soumis à une réglementation, ce qui peut être propice au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. On pense d'ailleurs que certains déplacements se produisent, la création d'un environnement réfractaire au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme dans le cas des grandes institutions financières amenant les criminels à se tourner vers des environnements moins réglementés pour transférer leurs fonds. On peut penser par exemple à des convoyeurs de fonds qui franchissent la frontière, ce qui peut expliquer en partie le nombre élevé de saisies d'espèces effectuées dans le cadre du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces. En deuxième lieu, la grande ingéniosité des criminels constitue un défi de taille pour l'Initiative, car il faut trouver des parades (mesures réglementaires, technologies plus sophistiquées, surveillance et sensibilisation) à des stratagèmes nouveaux et ingénieux en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. En troisième lieu, des pressions pourraient découler des tentatives faites par les criminels dans le but de corrompre des employés d'institutions financières et d'autres entreprises légitimes dans le but de recycler les produits de leurs activités. Il faut aussi considérer que le fait de dissuader les criminels de tenter de blanchir ou de

recueillir des fonds au Canada forcera ces derniers à mener leurs activités dans des pays où les contrôles sont moins rigoureux; il incombe de ce fait au Canada d'établir des contacts avec ces pays et de leur fournir une aide technique pour qu'ils puissent renforcer leurs processus.

ii) Diminution de la rentabilité et de la fréquence

Il est très probable que l'Initiative contribuera à la diminution de la rentabilité et de la fréquence des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme au Canada, ce qui est son objectif à long terme. Il est certain que les exigences de déclaration, d'identification des clients et de tenue de documents établies dans le cadre de l'Initiative forcent les criminels à trouver de nouveaux moyens de blanchir ou de recueillir des fonds. La déclaration plus systématique des opérations fait en sorte que les criminels doivent employer des moyens plus détournés (et par le fait même plus onéreux) pour recycler les produits de leurs activités criminelles ou transférer des fonds pour des fins terroristes. De même, la saisie et la confiscation de biens obtenus par des moyens criminels réduisent directement les profits de ceux qui disposaient de ces biens. L'ASFC a fait état d'actifs confisqués d'une valeur totalisant 17 millions de dollars entre janvier 2003 et le 31 mars 2004. Enfin, les enquêtes et les poursuites contre des particuliers rendent bien sûr les activités illicites de ces derniers nettement moins lucratives, et ces personnes sont moins à même de se livrer ultérieurement au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. La collecte de renseignements est essentielle à l'élaboration d'outils efficaces de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, dans la mesure où cela facilite l'analyse des tendances et la définition d'indicateurs applicables aux activités de blanchiment d'argent.

Cela dit, il est difficile de mesurer les effets de l'Initiative au regard de la rentabilité générale de la criminalité et de l'ampleur absolue des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, ou encore d'en faire le suivi, le problème étant dans ce dernier cas que l'on ne dispose pas de données de référence permettant de comparer les niveaux d'activité criminelle actuels et de déterminer comment les choses ont évolué. Il est également ardu d'imputer à l'Initiative et aux mesures connexes une fraction particulière des changements observés dans ces niveaux d'activité, en raison du grand nombre de facteurs sur lesquels aucun contrôle n'est exercé dans le cadre de l'Initiative mais qui ont néanmoins une incidence sur l'activité criminelle, les enquêtes et les poursuites. Il s'agit par exemple du climat politique et économique général ainsi que des lois et initiatives canadiennes visant des objectifs analogues. Il pourrait même être carrément impossible de mesurer quantitativement et en totalité la contribution de l'Initiative, de sorte qu'il faut adopter des moyens de nature plus qualitative pour l'évaluer. Enfin, la mise en œuvre intégrale de l'Initiative date de moins de deux ans, alors que, bien souvent, les effets correspondants (au niveau des poursuites) ne se manifestent qu'après un certain nombre d'années.

d) Effets imprévus

L'Initiative et les mesures connexes de lutte contre le financement du terrorisme n'ont pas eu d'effets imprévus très marqués, mais certains effets de peu d'ampleur ont néanmoins été observés. D'abord, on considère qu'il y a une meilleure compréhension mutuelle entre les partenaires fédéraux

officiels et informels sur des questions qui débordent le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme; cela a été rendu possible par leur collaboration et leurs échanges dans le cadre de l'Initiative.

La circulation de l'information douanière suscite certaines inquiétudes. Avant la mise en œuvre de la LRPCFAT, les voyageurs n'étaient pas tenus de déclarer les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets. Lorsque l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) existait encore, les UMPG de la GRC étaient informées chaque fois que des biens soupçonnés d'être des produits de la criminalité étaient interceptés par les agents de douane. Cette information pouvait aussi être transmise aux services des enquêtes et des impôts de l'ADRC, conformément aux dispositions régissant les échanges de renseignements applicables au programme des douanes, le programme de l'impôt considérant qu'il s'agissait d'une excellente source de renseignements aux fins d'enquête ou de vérification.

Toutefois, par suite de la mise en application de la LRPCFAT et de la création du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces (qui concourt à l'application de la partie II de la Loi), l'ASFC recueille les déclarations effectuées aux termes de ce programme et effectue des saisies en conséquence aux termes de cette loi, qui régit aussi le traitement de ces renseignements. Autrement dit, les renseignements recueillis lors du traitement des déclarations de mouvements d'espèce et des saisies sont assujettis aux restrictions énoncées dans la *LRPCFAT* et ne peuvent être communiqués directement à l'ARC ou au programme des enquêtes de l'ASFC.

2.4 RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ ET AUTRES SOLUTIONS POSSIBLES

Le dernier point évalué concerne l'efficacité, par rapport aux coûts, avec laquelle les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent dans le cadre de l'Initiative et l'exécution par le CANAFE de son mandat de lutte contre le financement du terrorisme ont atteint leurs objectifs jusqu'ici. Il faut entre autres tenir compte ici du point de vue des parties, autres que les institutions publiques, qui sont directement touchées; nous parlerons donc également de l'incidence qu'a eue l'Initiative sur les entités déclarantes.

a) Rapport coût-efficacité

L'analyse porte sur le coût des intrants par rapport aux résultats de l'Initiative. Or, dans le cas du blanchiment d'argent, on ne dispose pas encore des connaissances, des outils ni des modèles permettant d'évaluer à fond l'efficacité de l'Initiative par rapport à ses coûts. De nombreux chercheurs ont souligné les difficultés reliées à la quantification des résultats attendus d'activités comme celles faisant partie de l'Initiative.

Notamment, Harvey (2004) a déclaré que l'analyse économique du blanchiment d'argent soulève de nombreuses difficultés; par exemple, de par sa nature même, le blanchiment d'argent n'est pas pris en compte dans la gamme habituelle des statistiques économiques et échappe à l'observation. Se

fondant sur des entrevues avec des responsables de la réglementation et de l'observation, cet auteur conclut que l'estimation de l'ampleur générale des activités de blanchiment d'argent sera au mieux une conjecture raisonnée, étant donné les grandes difficultés qu'il y a à calculer la magnitude du problème, surtout en l'absence de méthodologie cohérente, raisonnable et acceptée à l'échelle internationale. Pour sa part, dans son énoncé stratégique le plus récent concernant la lutte contre le blanchiment d'argent, la vérificatrice générale indique que le Trésor américain a déclaré ne pas connaître encore toute l'étendue du problème, car les diverses tentatives pour répondre à cette question au fil des ans ont donné des résultats qui laissent à désirer³⁹. L'administration américaine admet aussi son incapacité à mesurer le coût, l'efficacité et les résultats des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le cas de son URF, le FinCEN.

Compte tenu de ces problèmes de mesure, l'évaluation de l'efficacité par rapport aux coûts a été qualitative. L'analyse ainsi effectuée montre que l'Initiative a été efficace. Les caractéristiques de l'approche adoptée – déclarations produites par voie électronique, programme de conformité fondé sur le risque, panoplie d'outils législatifs, participation de partenaires jouant tous un rôle nécessaire dans la lutte contre les activités criminelles, etc. – contribuent à n'en pas douter à l'efficacité du modèle canadien.

De façon générale, les dépenses de 140 millions de dollars engagées jusqu'ici dans le cadre de l'Initiative ont permis au Canada de se conformer aux normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, ce qui représente sans doute une valeur supérieure au coût qui découlerait du fait d'être déclaré non conforme – pour dire les choses autrement, si le Canada ne se conformait pas aux normes internationales, sa réputation et son économie en pâtiraient. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, cela pourrait notamment se traduire par un fléchissement de l'investissement étranger et nuire aux institutions financières.

La variable de l'équation correspondant aux coûts (fonds publics) est relativement facile à mesurer. Au cours des quatre derniers exercices, le budget total de l'Initiative pour le financement de la lutte contre le blanchiment d'argent a été de 140 millions de dollars environ. De plus, certains partenaires (recevant ou non des fonds dans le cadre de l'Initiative) ont fait état de coûts additionnels au titre de modalités administratives internes et de déplacements plus nombreux à l'étranger aux fins de l'Initiative, ces coûts étant assumés à même d'autres sources de fonds à l'intérieur de l'administration fédérale.

Par contre, l'enchaînement prévu des résultats ne se prête pas à une conceptualisation directe pouvant servir lors d'une analyse de l'efficacité par rapport aux coûts, sans compter que certains résultats ne se matérialiseront peut-être pas entièrement avant un certain temps. En chiffres bruts, la valeur totale des saisies à la frontière par l'ASFC en vertu de la partie II de la Loi jusqu'à la fin de mars 2004 dépassait les 45 millions de dollars; les confiscations ne représenteront toutefois peut-être pas ce montant, tout dépendant du résultat des appels interjetés. De même, la valeur totale des opérations financières mentionnées dans les communications du CANAFE s'élevait à 1,1 milliard de dollars. Il s'agit cependant là uniquement d'opérations suspectes, et l'on ne pourra déterminer la valeur de ces communications (d'après

³⁹ <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20030403cf.html>

les biens saisis et confisqués) tant que ne seront pas terminées les enquêtes et les poursuites fondées sur les renseignements en question. Il faut aussi rappeler qu'il n'est pas possible d'établir un rapport direct entre les communications et les résultats, car les renseignements communiqués ne sont qu'un des nombreux éléments dont se servent les organismes d'exécution de la loi pour faire enquête en vue du dépôt de poursuites; entrent aussi en compte la compétence avec laquelle se déroulent les enquêtes et les poursuites ainsi que l'importance des ressources consacrées à ces activités.

L'analyse approfondie de l'efficacité par rapport aux coûts devrait aussi prendre en compte le point de vue des entités déclarantes, en particulier les institutions financières. Les coûts à cet égard ont trait aux modifications requises des systèmes électroniques et des processus internes nécessaires pour respecter les exigences de tenue de documents, d'identification des clients et de déclaration aux termes de la Loi, ainsi qu'aux besoins connexes (formation permanente, d'où une réduction de la charge de travail et la baisse de la productivité des employés suivant la formation). Ces coûts reliés à la conformité ont été assumés principalement par les entités déclarantes et par leurs clients (les citoyens). On dispose toutefois de très peu de renseignements permettant de chiffrer ces coûts (KPMG, 2004; Harvey, 2004). Cela dit, l'incidence négative que cela pourrait avoir sur la viabilité et la compétitivité des entités est réduite dans la mesure où les exigences de la Loi s'appliquent à *toutes* les entités déclarantes, de sorte qu'aucune entité n'obtient d'avantage par rapport aux autres.

La conformité est source d'avantages concrets pour les entités déclarantes. Entre autres, les risques suivants diminuent, quoiqu'il soit difficile de quantifier la chose (Schott, Paul Allen, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, deuxième édition, Banque mondiale/FMI, 2004) :

- **Le risque de réputation** est associé à la mauvaise presse touchant les pratiques commerciales d'une institution financière et les personnes auxquelles elle est associée, d'où une perte de confiance envers son intégrité.
- **Le risque opérationnel** s'entend des pertes pouvant découler de lacunes au niveau des processus et systèmes, de l'incompétence du personnel ou d'événements externes (par exemple, les attentants perpétrés le 11 septembre 2001).
- **Le risque juridique** désigne le risque de poursuites, de jugements défavorables, de contrats impossibles à exécuter, d'amendes et de pénalités, tout cela se traduisant par des pertes, par une hausse des dépenses ou même par la fermeture de l'institution. Dans l'optique du blanchiment d'argent, des clients légitimes peuvent aussi devenir victimes d'infractions financières, subir des pertes et poursuivre l'institution afin d'obtenir un dédommagement.
- **Le risque de concentration** correspond à la possibilité de subir une perte en raison d'un risque de crédit indu envers un emprunteur particulier.

Étant donné l'incapacité de mesurer l'efficacité de l'Initiative par rapport aux coûts, en raison pour une bonne part de problèmes de mesure des résultats, il faudra de toute évidence procéder à des

travaux de recherche complémentaires pour combler cette lacune et déterminer la valeur obtenue en contrepartie des dépenses associées à l'Initiative.

RECOMMANDATION 4 : Il faut mesurer la capacité du modèle d'évaluation actuel à définir les résultats et l'efficacité de l'Initiative au regard de ses coûts. Les efforts en ce sens doivent être déployés à plusieurs niveaux :

- a) Le modèle logique existant n'a pas été révisé depuis sa conception, il y a de cela plusieurs années. Un modèle logique étant dynamique de par sa nature même, celui-ci doit être révisé et mis à jour afin de correspondre exactement aux activités et aux résultats prévus de l'Initiative.
- b) Le cadre d'évaluation de l'Initiative doit être mis à jour de manière à comporter des attentes bien définies touchant la mesure des résultats futurs de l'Initiative.
- c) Il faut procéder à des études spéciales ayant comme objet de déterminer les outils et modèles de mesure appropriés pour définir les résultats, ou du moins pour comprendre les conditions dans lesquelles ces outils et modèles sont les plus efficaces.
- d) Il faut que les partenaires mettent constamment l'accent sur la mesure des résultats, pour que l'on puisse recueillir en permanence des données utilisables dans le cadre d'évaluation révisé.

RECOMMANDATION 5 : La présente évaluation s'étant déroulée alors que les mesures étudiées n'étaient en vigueur que depuis peu, et compte tenu des problèmes de mesure déjà mentionnés, il faut procéder à une nouvelle évaluation complète de l'Initiative d'ici cinq ans.

b) Autres solutions possibles

De façon générale, le modèle canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est efficace et supporte bien la comparaison avec les régimes en place dans d'autres pays. La comparaison de divers régimes à l'annexe I met en lumière certaines de leurs différences. Certaines caractéristiques du modèle canadien, par exemple la production électronique des déclarations et le programme de conformité rigoureux et fondé sur une approche de gestion du risque, ont fait l'objet de louanges et ont été reprises par d'autres pays.

L'une des faiblesses observées de ce modèle a trait au partage de renseignements entre l'URF du Canada (le CANAFE) et les organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité nationale à qui sont destinées les communications de renseignements. Le problème tient à la quantité de renseignements pouvant être communiqués ainsi qu'à la relation entre les organismes d'exécution de la loi et l'URF. Dans certains autres pays, dont l'Australie et les États-Unis, les restrictions au titre de la protection des renseignements personnels sont moins strictes, et les organismes d'exécution de la loi ont un meilleur accès aux données de l'URF, ces liens plus étroits leur ayant incontestablement permis d'obtenir une plus

grande quantité de renseignements. Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, on ne peut agir de même au Canada, étant donné la teneur des dispositions législatives en vigueur à l'heure actuelle.

L'une des solutions possibles serait de revenir à la situation qui prévalait avant le lancement de l'Initiative (déclaration d'opérations financières aux organismes d'exécution de la loi sur une base volontaire). Il faut cependant avouer que cette approche, même si elle permettait d'obtenir des renseignements utiles pour déceler les activités de blanchiment d'argent, n'était pas aussi efficace que le régime actuel. De plus, le Canada cesserait alors de se conformer aux normes internationales, ce qui pourrait entraîner des pertes économiques. Cette solution ne peut donc être retenue.

RECOMMANDATION 6 : Le Canada doit demeurer aussi résolu que jamais à combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, notamment en continuant d'accorder un soutien actif à l'Initiative.

3. CONCLUSIONS

Voici les conclusions de l'évaluation à la fin de la cinquième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et de l'évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme (dans le présent rapport, l'« Initiative »).

3.1 PERTINENCE

L'Initiative s'avère à la fois pertinente et nécessaire dans le contexte de la participation du Canada aux efforts de lutte contre le crime financier (ainsi que contre le crime organisé et le terrorisme), à la fois au niveau national et au niveau international, en coopération avec ses partenaires. Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont des activités criminelles complexes, qu'on doit combattre au moyen de mesures concertées et dans une perspective à long terme. La réduction de l'activité criminelle engendre des avantages économiques et sociaux pour le pays; de plus, les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme aident les institutions financières à mieux gérer le risque de réputation. Également, la mise en œuvre de l'Initiative a permis au Canada de se conformer à ses obligations internationales en la matière, et le fait de continuer en ce sens lui permettra d'asseoir encore plus solidement sa réputation internationale sur ce plan. Ajoutons que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont en soi une portée transnationale, de sorte que tous les pays doivent participer aux efforts visant à repérer ces activités et à dissuader quiconque de s'y livrer. Enfin, l'Initiative concorde avec les priorités fédérales consistant à fournir aux organismes d'exécution de la loi les outils nécessaires à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, au maintien de la sécurité publique, de même qu'à la protection des renseignements personnels et du système financier national.

3.2 CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

Les activités menées dans le cadre de l'Initiative sont de vaste portée et sont pertinentes aux fins d'atteindre les résultats escomptés. Tous les éléments requis sont présents dans le cadre de l'Initiative en vue de contrer le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, depuis la déclaration des opérations financières et des mouvements transfrontaliers d'espèces jusqu'aux poursuites intentées contre les personnes commettant des actes criminels. De même, toutes les parties concernées au premier chef participent à l'Initiative et ont fait preuve de beaucoup de coopération au chapitre de l'échange de renseignements. Toutefois, l'Initiative étant encore assez récente, certaines des activités nécessaires à sa réussite et qui auraient permis de mieux évaluer son efficacité n'étaient pas encore pleinement déployées durant la plus grande partie de la période examinée.

Certaines pressions liées aux ressources pourraient toutefois limiter les retombées de l'Initiative. Notamment, sur le plan de la technologie, le CANAFE ne dispose pas de budget de renouvellement de son infrastructure technologique ou de reprise des activités après sinistre, et il dispose d'une marge de manœuvre réduite en ce qui touche les dépenses en équipement de TI. Le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces doit aussi composer avec des pressions au chapitre des ressources, étant donné que l'on cherche à tirer tout le parti possible des progrès substantiels réalisés jusqu'ici. Les pressions en faveur d'une hausse de financement visent aussi à ce que les organismes fédéraux d'exécution de la loi (unités de lutte contre le blanchiment d'argent et unités mixtes des produits de la criminalité) puissent mener davantage d'enquêtes à partir des renseignements fournis par l'ASFC et des communications du CANAFE, sans oublier les enquêtes en matière de conformité qui seront requises dans l'avenir; on souhaite aussi pouvoir appuyer les activités de collecte de renseignements, de mesure des résultats et de sensibilisation du secteur privé.

3.3 DEGRÉ DE RÉUSSITE

Des progrès notables ont été accomplis en vue de l'atteinte des résultats formels de l'Initiative. Conformément à la Loi, des mesures efficaces ont été prises pour détecter les activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, pour dissuader quiconque de s'y livrer et pour faciliter les enquêtes et les poursuites relatives à de telles infractions. À cette fin, on a mis sur pied le CANAFE, qui est l'unité du renseignement financier (URF) du Canada. Le lancement de l'Initiative et la prise des mesures connexes ont permis au Canada de se conformer à ses obligations internationales dans le contexte de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. On a aussi su respecter le juste équilibre législatif établi avec soin par le Parlement entre, d'une part, les objectifs de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme grâce à l'Initiative et aux mesures connexes, et d'autre part le respect du droit à la vie privée et de la Charte. Mais, selon certaines indications provenant des organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité nationale, les renseignements fournis par le CANAFE ne sont pas suffisants, les dispositions de la Loi et de la Charte semblant limiter la somme d'information pouvant être communiquée.

Somme toute, grâce au travail des différents partenaires, l'Initiative a permis d'améliorer la connaissance que l'on a des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ainsi que d'accroître l'efficacité des mesures de lutte contre ces activités (enquêtes, saisies et poursuites). En outre, même si l'Initiative est encore trop récente pour que l'on puisse évaluer son incidence sur les résultats escomptés en bout de ligne (diminution des activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme), et ce, sans compter les difficultés associées à une telle évaluation, il est certain que les exigences de déclaration, d'identification des clients, de tenue de documents et de conformité ont rendu l'environnement plus réfractaire que jamais au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme au Canada, ce qui devrait en bout de ligne conduire à une diminution de ces activités criminelles.

3.4 RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ ET AUTRES SOLUTIONS POSSIBLES

Les principaux éléments de l'approche canadienne – par exemple, déclarations transmises par voie électronique, programme de conformité fondé sur le risque, outils législatifs variés, participation de partenaires jouant des rôles nécessaires et complémentaires dans la lutte contre les activités criminelles – concourent à l'efficacité du modèle canadien. De plus, les 140 millions de dollars ayant été consacrés à ces activités au 31 mars 2004 sont sans doute nettement inférieurs au coût (économique et associé à la réputation) qui aurait dû être encouru si l'Initiative n'avait pas été mise en œuvre et si, par le fait même, le Canada était considéré comme ne se conformant pas aux normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. De façon générale, le modèle canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est efficace et supporte bien la comparaison avec les régimes en place dans d'autres pays. D'ailleurs, certaines de ses caractéristiques, dont les déclarations électroniques et un programme de conformité rigoureux, fondé sur la gestion du risque, ont été louangés et repris par d'autres pays.

Une approche systématique et quantitative d'évaluation de l'efficacité de l'Initiative au regard de ses coûts serait utile, mais la tâche serait difficile, compte tenu de l'insuffisance des données et des outils d'analyse ainsi que du manque d'information sur les coûts et les résultats de régimes comparables établis dans d'autres pays. Il serait néanmoins possible de prendre certaines mesures pour accroître la capacité de mesure de l'efficacité par rapport aux coûts, par exemple la mise à jour du modèle logique et du cadre d'évaluation ainsi que l'élaboration d'un cadre de mesure des résultats.

3.5 RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent visent l'amélioration de l'Initiative.

RECOMMANDATION 1 : Il faut poursuivre les consultations auprès des représentants du secteur des services financiers, y compris des organisations relevant de tous les ordres de gouvernement, afin que celles-ci puissent voir l'utilité de leur contribution. Dans l'avenir, préalablement aux modifications de la réglementation ou des activités d'observation, il faut obtenir en temps opportun les commentaires de ces organisations, et tenir compte aussi de la fatigue associée à l'observation dans le secteur des services financiers.

RECOMMANDATION 2 : Le gouvernement du Canada doit envisager à tout le moins de maintenir le niveau des fonds affectés aux partenaires dans le cadre de l'Initiative. Il doit aussi donner suite à certaines pressions financières à court terme, notamment : les fonds nécessaires au renouvellement des outils de TI du CANAFE; les hausses de fonds requises selon l'ASFC; les hausses de fonds requises selon la GRC pour accroître sa capacité d'enquête à partir des renseignements et pistes provenant de différentes sources au sujet d'activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, de même que sa capacité d'analyse et de mesure des répercussions des renseignements reçus, et pour offrir des programmes de

sensibilisation au secteur privé; et les besoins financiers futurs associés à la planification et à la tenue de la prochaine évaluation complète de l'Initiative.

RECOMMANDATION 3 : Le gouvernement du Canada doit étudier la possibilité d'accroître la somme de renseignements pouvant faire partie des communications du CANAFE afin de rendre ces renseignements plus utiles pour les organismes qui les reçoivent.

RECOMMANDATION 4 : Il faut mesurer la capacité du modèle d'évaluation actuel à définir les résultats et l'efficacité de l'Initiative au regard de ses coûts. Les efforts en ce sens doivent être déployés à plusieurs niveaux :

- a) Le modèle logique existant n'a pas été révisé depuis sa conception, il y a de cela plusieurs années. Un modèle logique étant dynamique de par sa nature même, celui-ci doit être révisé et mis à jour afin de correspondre exactement aux activités et aux résultats prévus de l'Initiative.
- b) Le cadre d'évaluation de l'Initiative doit être mis à jour de manière à comporter des attentes bien définies touchant la mesure des résultats futurs de l'Initiative.
- c) Il faut procéder à des études spéciales ayant comme objet de déterminer les outils et modèles de mesure appropriés pour définir les résultats, ou du moins pour comprendre les conditions dans lesquelles ces outils et modèles sont les plus efficaces.
- d) Il faut que les partenaires mettent constamment l'accent sur la mesure des résultats, pour que l'on puisse recueillir en permanence des données utilisables dans le cadre d'évaluation révisé.

RECOMMANDATION 5 : La présente évaluation s'étant déroulée alors que les mesures étudiées n'étaient en vigueur que depuis peu, et compte tenu des problèmes de mesure déjà mentionnés, il faut procéder à une nouvelle évaluation complète de l'Initiative d'ici cinq ans.

RECOMMANDATION 6 : Le Canada doit demeurer aussi résolu que jamais à combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, notamment en continuant d'accorder un soutien actif à l'Initiative.