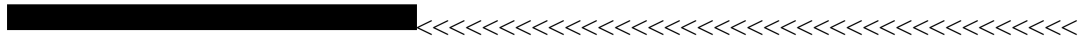


***L'Initiative nationale contre le
blanchiment d'argent :
Évaluation à la fin de la
troisième année***

14 février 2003



Le présent rapport a été préparé par About Business Crime Solutions Inc.,
Toronto (Ontario) (416) 466-7591



Page

Tableaux

Tableau 1 : Ressources de l'Initiative, par ministère/organisme (\$)	8
Tableau 2 : Répercussions au chapitre des coûts	9
Tableau 3 : Dossiers internes de blanchiment d'argent, accusations et nombre d'accusés, selon l'année	28
Tableau 4 : Recommandations du GAFI qui exigent des mesures particulières	32

Le processus d'évaluation a permis de dégager un certain nombre d'enjeux qui ont influé sur l'évolution de la mise en œuvre. Les événements du 11 septembre 2001, un vaste processus de consultation et les embûches posées par l'élaboration et la mise en œuvre d'un mécanisme électronique de déclaration des opérations, entre autres, ont contribué à retarder le processus de mise en œuvre, plus particulièrement en ce qui touche la publication des règlements sur la lutte contre le blanchiment d'argent.

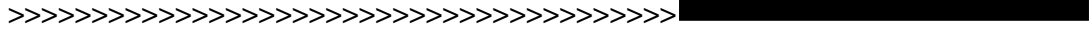
Malgré ces retards, des bases solides ont été jetées pour garantir le succès de l'Initiative et des progrès importants ont été réalisés en vue d'en atteindre les objectifs au chapitre des lois, des règlements, des enquêtes et des mesures d'application de la loi. À l'heure actuelle, les éléments définitifs des régimes législatif et réglementaire sont en place et fournissent au CANAFE et aux organismes chargés de l'application de la loi les outils et procédures qui faciliteront les enquêtes et la conformité des entités déclarantes.

Le rôle de chaque partenaire semble avoir évolué comme prévu et les relations de travail entre les partenaires ont été jugées coopératives et axées sur l'atteinte d'objectifs communs. En outre, les partenaires de l'INLBA ont indiqué que les crédits annuels avaient été reçus et qu'ils avaient par la suite été affectés à des activités inscrites dans le cadre de l'Initiative.

Le CANAFE, la nouvelle agence canadienne du renseignement financier, est fonctionnel et transmet des renseignements aux organismes compétents chargés de l'application de la loi. Toutefois, certaines mesures ont été contestées, notamment : (a) la possibilité de partager information et expertise entre le CANAFE et les autres partenaires de l'Initiative en raison des exigences du Canada au chapitre de la protection des renseignements personnels et de la Charte canadienne des droits et libertés; et (b) l'amélioration des communications avec quelques entités déclarantes.

L'amélioration de la coopération et de la liaison avec les partenaires nationaux et internationaux a facilité la création et l'expansion de réseaux nationaux et internationaux intégrés du renseignement financier, l'amélioration de l'échange d'information et la participation à la mise au point de bases de données améliorées renfermant des renseignements financiers. En outre, ces réseaux et l'échange subséquent d'information permettront d'améliorer la base des connaissances des partenaires de l'Initiative pour leur permettre de mieux sensibiliser le public à la nature et aux répercussions du blanchiment d'argent et à mieux comprendre et apprécier l'Initiative nationale.

Au chapitre des engagements internationaux du Canada, l'INLBA a abordé la plupart des lacunes relevées dans l'évaluation mutuelle effectuée par le GAFI en 1997, tout en respectant les exigences canadiennes au chapitre de la protection des renseignements personnels et de la Charte canadienne des droits et libertés. L'Initiative a largement contribué à assurer l'application intégrale des *Quarante recommandations sur le blanchiment de capitaux* formulées par le GAFI et elle respecte actuellement 27 des 28 recommandations fondamentales. En outre, le Canada continue de participer activement aux efforts de lutte contre le blanchiment d'argent à l'échelle internationale et il assume souvent le rôle de chef de file à l'occasion de rencontres internationales et dans le cadre de tribunes internationales.



Les répercussions ultimes de l'Initiative dépendent de l'établissement et de la mise en œuvre d'un vaste régime de lutte contre le blanchiment d'argent fondé sur une vigoureuse coopération avec les organismes partenaires à l'échelle nationale et internationale, de même qu'avec le public canadien. ***La mise en œuvre se poursuit et tout porte à croire que la structure globale de l'Initiative favorisera l'atteinte de ses objectifs.***



Recommandations

1. 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 (page 16).
2. Il conviendrait de revoir la démarche en matière de communication avec le grand public. Des modes plus classiques de partage de l'information, p. ex. des affiches, des brochures et des annonces publicitaires, pourraient avoir un meilleur impact immédiat (page 19).
3. Il pourrait être valable d'établir un comité chargé d'examiner des questions opérationnelles portant sur l'ensemble de l'Initiative. Ce groupe pourrait également jouer un rôle au chapitre de la coordination, et les présidents pourraient être désignés à intervalle parmi les partenaires (page 20).
4. Nous recommandons à la GRC de mettre en œuvre un système de suivi efficient, coordonné et compatible pour saisir, conserver et récupérer des données communiquées par le CANAFE. Cette mesure doit être appliquée sans tarder pour veiller à ce que les données communiquées soient disponibles pour l'évaluation, à la fin de la cinquième année (page 23).
5. Nous recommandons 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 (page 26).
6. Nous recommandons à chaque partenaire d'examiner sans tarder leur capacité actuelle de collecte de données pour mettre en place des mécanismes leur permettant de saisir de façon efficiente les renseignements nécessaires à l'évaluation à la fin de la cinquième année, comme il est précisé dans le modèle de logique de l'Initiative. Ces mécanismes devront permettre une récupération efficiente des données aux fins d'analyse et de déclaration (page 28).
7. Dans le cadre de la loi et dans la mesure où celle-ci le permet, il conviendrait de déterminer et de mettre en œuvre des mécanismes viables et efficaces pour permettre au CANAFE d'avoir accès à l'information et à l'expertise des organismes partenaires (page 33).

- Dans quelle mesure les ressources affectées à l'Initiative sont-elles suffisantes?
- Dans quelle mesure l'Initiative est-elle structurée de manière à favoriser l'atteinte de ses objectifs?
- Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis de mieux comprendre le blanchiment d'argent et a-t-elle amélioré la réaction à ce fléau grâce à une analyse stratégique?
- Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis d'améliorer la liaison et la coopération nationale et internationale au chapitre du blanchiment d'argent?
- Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis de respecter les engagements nationaux et internationaux du Canada en matière de lutte contre le blanchiment d'argent?
- Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis de mieux sensibiliser le public au blanchiment d'argent et d'obtenir son appui pour ses efforts en vue de lutter contre ce fléau?
- Dans quelle mesure les efforts visant à promouvoir et à surveiller la conformité aux dispositions de la LRPCFAT ont-ils permis d'accroître la conformité à la loi et d'améliorer les données aux fins d'analyse?

1.3 Conception de l'évaluation et méthodologie

Le cadre d'évaluation comprenait un *modèle de logique de programme*² qui donne un aperçu global de l'Initiative et des activités prévues, des extrants et de divers résultats. Cette évaluation a permis d'examiner, au 30 novembre 2002, les **activités** au plan de *ce qui a été fait et pourquoi*, de même que des *ressources qui leur ont été consacrées*; d'examiner les divers **extrants** pour déterminer, dans la mesure du possible, les facteurs d'efficacité de l'Initiative définis d'après *ce qui a été fait*; et d'évaluer, dans la mesure du possible, les mesures de **résultats** pour déterminer *l'efficacité des activités exécutées*.

La méthodologie de l'évaluation³ *insistait* sur sept sources d'information distinctes, représentatives des sept partenaires de l'Initiative : les experts de la lutte contre le blanchiment d'argent⁴; les intervenants⁵; les entités déclarantes⁶; les grands médias; les communiqués du gouvernement; des documents spécialisés; et des documents publics pertinents. Les données/renseignements recueillis auprès de ces sources utilisaient une gamme de méthodes, notamment : (a) des examens de document, articles des médias et

² Voir le document *distinct*, à la section 2.0 des Annexes.

³ Des détails supplémentaires sur la conception de l'évaluation, les sources de données et la méthodologie figurent dans un document *distinct*, aux sections 1.1 et 1.2 des Annexes.

⁴ **Experts** : personnes possédant l'expertise du blanchiment d'argent, du crime organisé ou des enjeux du secteur financier.

⁵ **Intervenants** : personnes qui ne sont pas des représentants des partenaires et dont le point de vue permettrait de mieux comprendre l'Initiative et d'en préciser les répercussions sur divers secteurs.

⁶ **Entités déclarantes** : échantillon de secteurs (p. ex., immobilier, placements, services bancaires, devises, et comptabilité) visant à déterminer leur perception de l'initiative, de son mode de mise en œuvre, de la conformité et des répercussions anticipées à court et à long termes.

2.0 L'Initiative : ses objectifs et résultats prévus

2.1 Contexte

Dirigée à l'échelle fédérale par le Solliciteur général et le ministre de la Justice, la *Stratégie nationale de lutte contre le crime organisé* prévoit un cadre déterminant dans lequel on peut donner suite activement et de façon pragmatique aux menaces et répercussions découlant du crime organisé transnational. Le blanchiment de l'argent représente l'un des principaux outils utilisés par les groupes de criminels organisés non seulement pour dissimuler la source illégale du produit de leurs crimes, mais également pour éloigner le produit des activités et le criminel qui en est l'auteur de manière à ne susciter presque aucun soupçon. Ultiment, ces fonds retrouvent leur propriétaire d'une manière qui semble légitime; ils peuvent être utilisés librement et en toute impunité.

La déclaration des espèces et des opérations financières a pour but de mettre au jour le processus de blanchiment de l'argent à ses points d'« engorgement » les plus vulnérables, c'est-à-dire lorsque l'argent pénètre le système financier, lorsqu'il est transféré entre des intermédiaires financiers ou lorsqu'il passe les frontières. En rendant obligatoire la déclaration des opérations et la prestation de renseignements financiers se rapportant à une activité criminelle à but lucratif, le régime de déclaration des opérations exécute certaines fonctions importantes de surveillance et de réglementation. Non seulement dote-t-il les organismes publics d'une capacité accrue de dévoiler des preuves d'irrégularités en mettant sur pied un dépôt central de renseignements financiers capable de déceler le produit de la criminalité et ses sources, mais il fait également en sorte que les registres pertinents sont en place pour faciliter la tenue d'enquêtes pénales.

La lutte contre le crime organisé par le contrôle du blanchiment d'argent exige de la coopération au niveau national et international. Au pays, les ministres fédéraux et ceux des provinces et des territoires ont adopté un plan d'action national pour lutter contre le crime organisé dans lequel le blanchiment d'argent constitue une priorité. Bien qu'il s'agisse d'un projet distinct, l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent est devenue un élément clé de ce plan d'action national.

À l'échelle internationale, le principal organisme de lutte contre le blanchiment d'argent est le **Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux** (GAFI). Le Canada est membre de ce groupe depuis sa création par le G-7 en 1989. Les Quarante recommandations – mesures de lutte contre le blanchiment d'argent que tous les membres du GAFI ont convenu d'adopter – ont été formulées par le GAFI en 1990, puis révisées en 1996. Ces recommandations sont devenues la norme internationale qui permet de mesurer les efforts de lutte contre le blanchiment d'argent à l'échelle nationale et internationale.

financier, le CANAFE, a été mis sur pied pour recueillir, analyser et évaluer toutes les déclarations et renseignements qui lui sont fournis; déclarer l'information aux autorités chargées de l'application de la loi et à d'autres organismes lorsqu'il soupçonne des activités de blanchiment d'argent; veiller à ce que toutes les entités déclarantes se conforment comme prévu au régime législatif; et assurer la protection de l'information en sa possession.

2.3 Résultats prévus

Le modèle de logique de programme de l'Initiative a permis de dégager une série de résultats ou de répercussions anticipés à la suite de diverses activités et extrants. Plus particulièrement, trois *niveaux de résultats* ont été déterminés – immédiat, à moyen terme et ultime. Il est reconnu que les résultats immédiats sont les plus étroitement liés aux activités et extrants de l'Initiative, tandis que les résultats à moyen terme et plus particulièrement les résultats ultimes pourraient bien être influencés par certains facteurs qui s'ajoutent à l'Initiative.

➤ Résultats immédiats

Les résultats immédiats découlent directement des sept thèmes précisés dans le modèle de logique de programme. **Premièrement**, la conformité accrue aux recommandations du GAFI, qui permet de combler les lacunes décelées dans l'évaluation mutuelle de 1997. Il en découle donc une meilleure capacité de lutter contre le blanchiment d'argent tout en respectant les exigences canadiennes concernant la protection de la vie privée et la Charte canadienne des droits et libertés.

Deuxièmement, l'amélioration de la coopération et de la liaison avec les partenaires nationaux et internationaux pour faciliter la création et l'expansion des réseaux nationaux intégrés du renseignement financier, qui mettent en place le contexte optimal pour améliorer les échanges d'information et contribuer à la mise au point de bases de données élargies. En outre, ces réseaux et le flux d'information qui en découle contribuent à améliorer la base des connaissances des partenaires de l'Initiative en vue de mieux sensibiliser le public au sujet de la nature et des répercussions du blanchiment d'argent et leur permettre de mieux comprendre et apprécier l'Initiative nationale.

Troisièmement, les outils et les méthodes visant à faciliter la conformité et à accroître l'efficacité et l'efficience du suivi pour non-conformité aideront à accroître la conformité des entités déclarantes et des importateurs et exportateurs. Cette conformité accrue devrait permettre au fil du temps d'améliorer la qualité des déclarations fournies au CANAFE et aider ce dernier à procéder à des analyses de plus grande portée.

Quatrièmement, la mise au point et l'implantation d'outils et méthodes d'analyse valables et complexes permettront d'offrir des analyses de qualité et de mieux comprendre le blanchiment d'argent au Canada et dans la communauté internationale, ce

3.0 Conception et exécution

3.1 Partenaires et ressources

Au départ, l'Initiative se voulait multiministérielle; à l'heure actuelle, elle est dirigée par le ministère des Finances, qui s'est adjoint six autres organismes fédéraux : Solliciteur général du Canada, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des douanes et du revenu du Canada – Impôt (ADRC-I), l'Agence des douanes et du revenu du Canada – Douanes (ADRC-D), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et le ministère de la Justice.

Initialement, le ministère du Solliciteur général était le chef de file et il a dirigé le projet de création de l'Initiative. Cependant, des craintes ont surgi au sujet du double rôle assumé par le Solliciteur général pour la supervision de la GRC, à titre d'organisme d'enquête, et du CANAFE, comme organisme d'analyse. Par conséquent, on a décidé de confier le rôle principal au ministère des Finances, notamment pour la réglementation, et la communication avec le secteur financier. Ce transfert de pouvoir a été officiellement conclu en avril et mai 1999.

À la suite de ce transfert, on a établi un groupe de travail interministériel (Groupe de travail sur la déclaration obligatoire des opérations douteuses (DOOD)) groupant tous les ministères partenaires et on a confié au ministère des Finances la direction du cadre législatif et réglementaire de l'Initiative. En outre, une équipe de transition a été créée pour participer à la mise sur pied de l'unité du renseignement financier. Par la suite, le 5 juillet 2000, l'équipe est devenue officiellement le **Centre d'analyse des opérations et des déclarations financières du Canada (CANAFE)** et les dirigeants de ce nouvel organisme ont pris leur place à la table de l'Initiative pour participer à ses rôles et activités continus.

➤ Ressources

Comme l'indique le **tableau 1**, le gouvernement a attribué des fonds à chacun des ministères et organismes partenaires, pour une contribution totale de *143,708 millions de dollars* répartis sur une période de cinq ans.

Tableau 1 : Ressources de l'Initiative, par ministère/organisme (\$)

Ministère/organisme (en millions \$)	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	Total
Total de l'Initiative	1,583	29,825	38,5	39,4	34,4	143,708
Finances	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	1,5
CANAFE	0,983	19,5	25,4	26,3	21,3	93,483
GRC	0	2,6	4,9	4,9	4,9	17,3
ADRC	0	6,3	6,0	6,0	6,0	24,3

conséquence. Encore une fois, le besoin de bien faire les choses a été énoncé clairement et la mise en œuvre a été ralentie pour satisfaire aux nouvelles exigences.

Un **quatrième** problème, la sécurité, a influé directement sur la période requise pour élaborer les systèmes de gestion de données du CANAFE, puisque ces systèmes devaient être dotés de mesures de sécurité suffisantes pour protéger l'information contre la menace des pirates et d'autres personnes souhaitant accéder à diverses bases de données. Ce problème a pris beaucoup d'ampleur avec l'ajout des attributions au titre du financement des activités terroristes après le 11 septembre 2001.

Enfin, mentionnons la dotation du CANAFE. Les exigences du CANAFE au titre de la protection des renseignements personnels et de la sécurité ont ajouté un élément de tension, car les vérifications de sécurité concernant les nouveaux employés devaient être exécutées dans de courts délais.

4.1.1 Utilisation globale des ressources

Comme il a été mentionné, le gouvernement a affecté des fonds de *143,708 millions de dollars* pour les cinq premières années d'application de l'Initiative. Selon les rapports fournis par chaque partenaire de l'Initiative, les fonctionnaires ont indiqué que les affectations annuelles désignées ont été reçues et ont par la suite été dirigées vers des activités liées à l'Initiative. Prière de se reporter aux constatations de chaque partenaire de l'Initiative pour en savoir davantage sur l'utilisation des ressources.

Il convient de souligner qu'en raison du retard au chapitre de la mise en œuvre, quelques partenaires ont utilisé leurs ETP pour exécuter dans leur ministère ou organisme des activités qui se rapportaient directement à la lutte contre le blanchiment d'argent, y compris l'exécution d'enquêtes continues, l'élaboration de politiques, la formation du personnel, la préparation de la procédure, la sensibilisation du public et la formation des groupes nationaux et internationaux chargés de faire appliquer les lois sur la lutte contre le blanchiment d'argent.

4.1.2 Mise au point des mesures législatives

L'Initiative repose sur les pouvoirs que lui confèrent les lois et les règlements mis au point sous la direction du ministère des Finances.

Au cours des trois premières années, la mise en place du régime législatif désigné ne s'est pas faite sans heurts; certains problèmes étaient prévus, d'autres pas. Dès le départ, il a vite été compris que les mesures législatives devaient tenir compte de préoccupations au titre de la Charte des droits et libertés et de la protection des renseignements personnels. Ces problèmes devaient être pris en compte dans les divers éléments de la loi, notamment les exigences de déclaration, de tenue de documents et d'identité, l'entreposage des dossiers, et la collecte, l'analyse et la divulgation de l'information.

collaboration soutenue pour qu'ils fournissent des renseignements sur une base volontaire. Selon les représentants des bureaux régionaux du CANAFE, cette activité se déroule bien et la réaction est encourageante. Tous les partenaires de l'Initiative ont déclaré qu'ils ont consulté de façon soutenue des intervenants et leurs collègues partout au pays. Le CANAFE a également tenu de vastes consultations auprès des représentants des entités déclarantes pendant la période de préparation des lignes directrices. De même, il a consulté les associations d'entités déclarantes nationales et provinciales pour connaître les meilleures façons d'obtenir l'information auprès de leurs membres.

La situation en ce qui touche les entités déclarantes a entraîné quelques perceptions contrastantes. Dans l'ensemble, on est d'avis que les consultations entreprises par le ministère des Finances au sujet de la loi et celles entreprises par l'ADRC – Douanes en ce qui touche la partie II de la loi ont été positives et productives. En témoignent les nombreuses consultations auprès de l'industrie, plus de 140, et tous les efforts déployés en vue de rencontrer les organismes sectoriels les plus compétents. Puisque la législation relève du gouvernement fédéral, il était tout à fait sensé de rencontrer des organismes nationaux compte tenu de la nécessité d'obtenir une réaction représentative de l'ensemble du pays. Dans bien des cas, il semble que le résultat escompté ait été atteint.

Les représentants de cinq secteurs clés groupant des entités déclarantes ont été interviewés à la fin de novembre et au début de décembre 2002. Les participants venaient de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, de l'Association des banquiers canadiens, de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, de l'Association canadienne de l'immeuble, en plus du président et directeur général de l'une des sociétés de change commerciales les plus importantes du Canada. Certains d'entre eux ont laissé entendre que les consultations menées par le ministère des Finances auraient été plus utiles et plus informatives si elles avaient eu lieu au niveau tant provincial que national. Dans certains secteurs, la comptabilité et l'immeuble par exemple, les organismes provinciaux disposent de pouvoirs accrus en matière de réglementation sur leurs membres et sont donc mieux informés des enjeux professionnels, donc mieux placés pour communiquer les exigences de réglementation à leurs membres.

RECOMMANDATION

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.

Pour ce qui est des efforts des agents de liaison du CANAFE en vue de s'adresser aux professionnels et aux entreprises de divers secteurs de déclaration, les résultats ont été très positifs. Des centaines d'entreprises ont pu être contactées, que ce soit en personne ou au téléphone. À de nombreuses occasions, ces rencontres ont directement permis d'accroître l'activité dans le cadre du processus de mise en œuvre de la conformité de la part des participants.

organisme a été mis sur pied par le gouvernement pour lutter contre le blanchiment d'argent, mais moins de 1 % ont pu le nommer (CANAFE).

➤ **Partage de l'information et éducation**

Les évaluateurs ont passé en revue des articles dans médias pour déterminer dans quelle mesure il existe de l'information utile dans les principaux médias et à leur intention au sujet du blanchiment d'argent en général et de l'Initiative en particulier. Entre janvier 2000 et novembre 2002, des partenaires de l'Initiative ont diffusé 47 communiqués.

Une recherche effectuée dans les principaux imprimés au cours de la même période a permis de relever 25 articles distincts qui portaient sur le blanchiment d'argent en général au Canada, et 34 articles traitant des lois canadiennes sur le blanchiment d'argent ou sur l'Initiative en particulier.

L'aspect éducatif des objectifs de communication a principalement porté jusqu'à présent sur les entités déclarantes et les divers intervenants partout au pays. Tous les partenaires ont déclaré qu'ils ont prononcé des allocutions et qu'ils se sont adressés à des associations nationales, provinciales et régionales, et qu'ils ont pris part à des colloques et à des conférences pour faire connaître l'Initiative.

Le CANAFE en particulier, a pour mandat, en vertu de la loi, d'informer les entités déclarantes et le public. Dans la LRPCFAT, l'une des fonctions du CANAFE consiste à sensibiliser « le public aux questions liées au blanchiment d'argent ». Les dispositions de la loi autorisent précisément le CANAFE à « prendre des mesures visant à sensibiliser » le public, les entités déclarantes et d'autres intervenants au sujet, entre autres, de leurs obligations aux termes de la loi, et de la nature et de la portée des activités de blanchiment d'argent au Canada.

Le CANAFE s'est acquitté de ce mandat par divers moyens. D'abord et avant tout, il s'est servi de son site Web par le biais duquel il a émis de nombreuses lignes directrices aux entités déclarantes et des avis, diffusé des documents techniques, établi des liens vers d'autres documents, y compris son rapport annuel, et des liens aux lois et à d'autres sources de renseignements pertinents. En outre, le site Web donne accès aux formulaires de déclaration électronique et sur papier.

Le site Web du CANAFE, de même que le respect d'une partie de son engagement concernant l'utilisation efficace de la technologie, constituent la façon la plus efficace de mettre à la disposition de plus de 100 000 entités déclarantes partout au Canada une grande quantité de renseignements à jour. Le site Web offre également au grand public de l'information sur le blanchiment d'argent, ainsi que de l'information sur le CANAFE, et sur son mandat et sa mission. À la fin de novembre 2002, plus de 218 000 visites avaient été enregistrées sur le site Web du Centre.

Le CANAFE a également mis en service une ligne téléphonique sans frais et un centre d'appel et il s'est doté d'une adresse de courriel pour répondre aux demandes de

Bien qu'on le considère comme un moyen efficace pour régler des problèmes, un mécanisme plus officiel pourrait réduire le risque de décisions prises de façon isolée, à l'écart des autres partenaires. En principe, il y aurait lieu de demander aux partenaires d'envisager une forme de mécanisme officiel qui permettrait de soulever et de discuter des enjeux et des préoccupations communs et de favoriser la participation de chacun.

RECOMMANDATION

Il pourrait être valable d'établir un comité chargé d'examiner des questions opérationnelles portant sur l'ensemble de l'Initiative. Ce groupe pourrait également jouer un rôle au chapitre de la coordination, et les présidents pourraient être désignés à intervalle parmi les partenaires.

4.1.5 Mise en œuvre dans chaque ministère

➤ Le ministère des Finances

Le Ministère a reçu des ressources totales de 1,5 million de dollars pour les cinq premières années de l'Initiative. Deux ETP ont été inclus dans ces fonds, qui ont été utilisés pour appuyer les activités sur plusieurs fronts : (a) la préparation de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT) et ses trois règlements auxiliaires; (b) la participation à des tribunes internationales axées sur le blanchiment d'argent, plus particulièrement le GAFI et le GAFIC; (c) des engagements auprès de tribunes et d'organismes nationaux œuvrant les domaines du crime organisé et du blanchiment d'argent, et dans des domaines connexes; (d) la supervision ministérielle continue du CANAFE.

Pendant la période de mise en œuvre, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* est entrée en vigueur et les trois règlements auxiliaires ont été en grande partie mis en application. La dernière exigence de déclaration entrera en vigueur le 31 mars 2003.

La participation internationale a porté en grande partie sur le GAFI et sur l'un de ses organismes régionaux, le GAFI des Caraïbes (GAFIC). Dans ces deux organismes, le ministère des Finances fait activement connaître le rôle du Canada et ses efforts en vue de respecter et, dans la mesure du possible, de dépasser les normes fixées pour lutter contre le blanchiment d'argent. Ce leadership a récemment rapporté, car un représentant du Ministère a été nommé président du groupe de travail du GAFI sur la révision des *Quarante recommandations sur le blanchiment de capitaux*. Le ministère des Finances a également effectué plus d'une soixantaine de voyages pour assister à des réunions et manifestations internationales portant sur le blanchiment d'argent et des questions connexes, et pour coordonner la façon de remplir les questionnaires d'évaluation et d'information envoyées par les divers comités et groupes internationaux dont l'activité consiste essentiellement à lutter contre le blanchiment d'argent.

(b) elle a recruté et formé plus de 130 employés (au 30 novembre 2002); (c) elle a acquis et mis au point des technologies de pointe; (d) elle a mis en place de rigoureuses mesures de sécurité pour garantir la protection de l'information confiée au Centre; (e) elle a assumé d'autres charges pour lutter contre le financement des activités terroristes à la suite de l'adoption de la *Loi antiterroriste* en décembre 2001; et (f) elle a mis au point un système de récupération, d'analyse et de stockage de l'information qui a permis au Centre de commencer à divulguer de l'information au début de 2002.

Le CANAFE recevra des ressources totales de 93,483 millions de dollars au cours des cinq premières années de l'Initiative. Au 6 décembre 2002, le CANAFE affichait un effectif projeté total, dans le cadre de son mandat de lutte au blanchiment d'argent, de 150 ETP, dont 131 sont actuellement utilisés. Le CANAFE a mis progressivement en place ses méthodes d'embauche, notamment des postes dans les secteurs de l'analyse de la conformité, et les ETP attribués aux bureaux régionaux, principalement pour les faire coïncider avec les calendriers législatifs (p. ex. pouvoirs en matière de conformité), la disponibilité des données et la construction des bureaux régionaux

□ **Processus opérationnel du CANAFE**

Le CANAFE offre ses services en appliquant un processus opérationnel très bien défini. Un schéma de ce processus figure dans un document *distinct*, à la section 4.0 des Annexes. Ce schéma énonce quatre activités principales qui permettent au CANAFE d'offrir ses services, plus particulièrement :

- **Mesures** --- Les diverses opérations financières et mouvements internationaux d'espèces qui déclenchent le besoin de déclaration.
- **Déclaration** --- Les entités déclarantes et les diverses déclarations qu'elles doivent préparer et transmettre au CANAFE.
- **Analyse** --- Les méthodes qui permettent au CANAFE de stocker et d'analyser l'information reçue dans des déclarations.
- **Divulgestion** --- La diffusion réelle de l'information désignée au moyen de la divulgation aux organismes compétents d'application de la loi.

Parmi les principaux extrants déclarés à partir de ce processus jusqu'au 30 novembre 2002, mentionnons :

- 15 363 déclarations d'opérations douteuses;
- 946 794 déclarations de télévirements internationaux au moyen du réseau de communication SWIFT présentées par des banques canadiennes;
- 50 divulgations à des organismes d'application de la loi. Certaines d'entre elles visaient plus d'un organisme.

En outre, l'établissement de liens de coopération mutuelle avec des unités du renseignement financier étrangères, et cinq protocoles d'entente ont été signés ou sont en voie d'approbation.

- des indices volontaires d'enquête au sujet du blanchiment d'argent provenant de diverses entités déclarantes, notamment des casinos, des caisses de crédit et des banques.

Puisque le CANAFE vient tout juste de commencer à effectuer des divulgations, les résultats des enquêtes menées par la GRC à leur sujet seraient prématurés. Cependant, durant toute l'Initiative, les UMPC ont continué de jouer leur rôle permanent dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment d'argent.

➤ L'ADRC – Douanes

En vertu de la partie II de la LRPCFAT, l'ADRC – Douanes a reçu la tâche de mettre en œuvre un régime de contrôle à la frontière pour faciliter la déclaration aux agents de douanes des mouvements internationaux importants d'espèces et d'effets, et de veiller à ce que ces agents soient formés et bien équipés pour détecter les montants non déclarés, et participer à la détection du blanchiment d'argent et le décourager. Jusqu'à présent, des 15,2 millions de dollars affectés au projet, les ressources attribuées à l'Initiative ont été reçues et utilisées pour des activités de mise en œuvre de l'INLBA et tout récemment à la première série de divulgations. Ces ressources comprennent au total 50 ETP. Les hauts fonctionnaires ont déclaré que 21 de ces postes avaient été comblés au 30 novembre 2002 et que les autres ressources étaient destinées à la formation, à la sensibilisation et au fonctionnement de l'Initiative.

Un vaste programme de formation a été mis au point. Des moniteurs ont été désignés. Des documents pédagogiques ont été préparés et des séances de formation ont été offertes à 110 moniteurs et experts en la matière. Les moniteurs ont ensuite offert la formation à 2 743 agents des douanes partout au pays, tandis que les autres experts se sont rendus dans les diverses régions pour offrir leur aide. Un guide de référence détaillé a été préparé pour appuyer la formation et le site Intranet des Douanes est utilisé pour élaborer et exécuter un programme de formation et d'information accessible à toute heure du jour et de la nuit et mis à jour périodiquement.

Du matériel a été commandé; dans la plupart des cas, il a été livré. Au total, cinq chiens renifleurs d'argent doivent être formés et viendront s'ajouter aux deux qui sont déjà en poste et qui participent à une étude pilote de 18 mois.

De nouvelles brochures d'information sur les espèces et les effets ont été conçues et les brochures et formulaires actuels sont modifiés; en outre, des affiches destinées à la signalisation intérieure ont été produites pour informer le public au sujet des nouvelles exigences de déclaration à la frontière.

Au total, trois équipes de détection d'espèces à la sortie ont été dotées et affectées à chacun des trois plus importants aéroports du Canada. Un système de déclaration des mouvements internationaux d'espèces et d'effets a été mis sur pied et les mesures d'application de la loi seront saisies dans le système informatisé du Système intégré d'exécution des douanes (SIED). Par la même occasion, toutes les déclarations et autres

recherche, qui analyse des articles à consultation libre dans la presse internationale, dans le but d'accroître l'expertise de la Division en matière de blanchiment d'argent. En outre, les huit autres analystes de la Division du crime organisé consacrent une partie de leur temps à des cas traitant du blanchiment d'argent. CIC utilise actuellement près de quatre des cinq ETP qui lui ont été attribués dans le cadre de l'Initiative de lutte contre le blanchiment d'argent.

RECOMMANDATION

Nous recommandons 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.

En vertu de l'alinéa 37(1)b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, un étranger ne peut entrer ou être admis au Canada s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il se livre à des activités de recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent). Le CANAFE et CIC n'ont pas encore commencé à s'échanger des renseignements; cependant, la procédure interne de CIC au chapitre du traitement de l'information volontaire dans les divulgations du CANAFE et des demandes d'orientation des agents sur le terrain sera bientôt prête. Ces mesures comprendront la formation et la diffusion d'indicateurs.

CIC a négocié bon nombre de protocoles d'entente officiels avec la GRC, le SCRS et l'ADRC. Il existe de nombreux autres groupes de travail interagences s'intéressant à une multitude de questions concernant l'application de la loi.

CIC utilise actuellement deux grands systèmes de déclaration. Dans les missions à l'étranger, le Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI) est utilisé à titre de base de renseignements sur toutes les personnes qui demandent un visa pour entrer au Canada, qu'il s'agisse d'immigrants ou de visiteurs. Le STIDI peut indiquer les personnes dont la demande d'admission au Canada est refusée lorsque l'on soupçonne que ces personnes s'adonnent à des activités de blanchiment d'argent. Le Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) est le système national qui permet d'enregistrer et de suivre toutes les personnes qui ont obtenu un visa à un point d'entrée ou à l'intérieur. Il peut également indiquer les personnes auxquelles on refuse l'admission au Canada si l'on soupçonne qu'elles s'adonnent à des activités de blanchiment d'argent. Ces deux systèmes seront fusionnés pour former le Système mondial de gestion des cas en 2007-2008. Il importe de noter qu'une demande peut être refusée en vertu d'autres articles de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (p. ex. troubles de santé ou dossier criminel) même si l'on entretient des soupçons au sujet du blanchiment d'argent.

La Division du crime organisé de la Direction du renseignement utilise également un Système de suivi protégé (SSP). Cette base de données du renseignement indique les cas où l'on soupçonne des activités de blanchiment d'argent. La base de données recueille des

données constitueront la base sur laquelle nous pourrions établir des comparaisons à la fin de la cinquième année.

Tableau 3 : Dossiers internes de blanchiment d'argent, accusations et nombre d'accusés, selon l'année¹⁰

EXERCICE	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Dossiers actifs	35	48	56
Dossiers clos/à clore	16	11	10
Nombre d'accusations de blanchiment d'argent	167	196	242
Nombre d'accusés (fondé sur des accusations)	92	118	144

4.1.6 Le défi de la gestion des données

L'activité exécutée dans le cadre de l'Initiative est indiquée dans la matrice de « développement de l'activité des partenaires »¹¹. Elle donne un aperçu de l'activité, des extraits, et de certains résultats jusqu'au 30 novembre 2002. L'activité, les extraits et les résultats issus du modèle de logique de l'Initiative¹² ont servi de gabarit pour élaborer la matrice. Tous les partenaires ont été priés de fournir des renseignements se rapportant à leur participation aux diverses activités. Une discussion portant sur les renseignements contenus dans la matrice a été intégrée au présent rapport.

Il importe de noter que les méthodes appliquées par chaque partenaire pour recueillir ces renseignements ne sont pas excessivement efficaces. L'information a dû faire l'objet de recherches et, dans certains cas, il a fallu procéder par approximation. Heureusement, les renseignements étaient habituellement disponibles, mais pas toujours dans une forme structurée qui se prête bien à la préparation facile de rapports. Cette situation soulève un problème qui doit être réglé avant que les données ne deviennent nécessaires pour l'évaluation, à la fin de la cinquième année. Plus particulièrement, les partenaires de l'Initiative doivent avoir à leur disposition les mécanismes nécessaires pour saisir *avec efficacité* les données pertinentes requises dans le modèle de logique de l'Initiative.

RECOMMANDATION

Nous recommandons à chaque partenaire d'examiner sans tarder leur capacité actuelle de collecte de données pour mettre en place des mécanismes leur permettant de saisir de façon efficace les renseignements nécessaires à l'évaluation à la fin de la cinquième année, comme il est précisé dans le modèle de logique de l'Initiative. Ces mécanismes devront permettre une récupération

¹⁰ L'information se rapporte au **tableau 3** : (a) au 31 décembre 2002; (b) l'information ne comprend pas les dossiers de blanchiment d'argent et des accusations traitées par les agents ministériels; (c) les accusations et dossiers se rapportant au blanchiment d'argent ne sont pas tous saisis, plus particulièrement dans le cas de poursuites relatives à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*.

¹¹ L'élaboration de l'activité des partenaires figure dans un document *distinct*, à la section 3.0 des Annexes.

¹² Le modèle de logique de l'Initiative est repris dans un document *distinct*, à la section 2.0 des Annexes.

- Mesures telles un régime législatif et réglementaire pertinent pour examiner les opérations financières et le mouvement d'espèces à la frontière canadienne; la mise en place du CANAFE; le respect des engagements internationaux; des mesures de protection pertinentes de la vie privée des personnes sont mises en place pour aider à lutter contre le blanchiment d'argent
- Des liens professionnels entre les partenaires de l'Initiative sont en place et les premières réactions indiquent que les extrants particuliers (c'est-à-dire des déclarations) fournissent en grande partie des renseignements valables et peuvent bonifier éventuellement le processus d'enquête.
- Au fil du temps, la capacité du CANAFE en matière d'information augmentera sensiblement, ce qui lui permettra d'accroître sa capacité non seulement d'appuyer, mais également de générer des enquêtes sur le blanchiment d'argent.

3. Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis d'améliorer la liaison et la coopération nationale et internationale au chapitre du blanchiment d'argent?

- La participation à des conférences internationales et à des colloques thématiques a permis d'alimenter la perception de l'engagement du Canada à lutter contre le blanchiment d'argent à l'échelle mondiale.
- Récemment, un fonctionnaire du ministère des Finances a été nommé président du groupe de travail du GAFI chargé de réviser les *Quarante recommandations sur le blanchiment de capitaux*.
- Le CANAFE a été accueilli au sein du groupe Egmont des unités du renseignement financier.
- La multitude de consultations nationales effectuées auprès de divers partenaires a également contribué à une coopération plus vaste entre les entités déclarantes et les intervenants.
- Nous avons relevé des preuves d'empressement à élargir la coopération entre le CANAFE et les services de police du Canada à la suite des efforts de liaison du personnel des bureaux régionaux du CANAFE.
- L'ensemble des partenaires à l'Initiative se disent disposés à continuer de collaborer en vue d'atteindre des objectifs communs.

Il ne fait aucun doute que l'Initiative a contribué à améliorer la liaison et la coopération en vue de lutter contre le blanchiment d'argent

4. Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis de respecter les engagements nationaux et internationaux du Canada en matière de lutte contre le blanchiment d'argent?

- L'exercice d'autoévaluation du GAFI de 2001-2002 révèle que le Canada applique intégralement 27 des 28 recommandations fondamentales et qu'il se conforme partiellement à la vingt-huitième.
- La mise sur pied et l'entrée en fonction du CANAFE a donné suite à l'engagement pris par le Premier ministre à l'occasion de la réunion du G-8 de 1998, c'est-à-dire établir une unité du renseignement financier.

L'Initiative a fait des gains importants pour la mise en œuvre des engagements nationaux et internationaux du Canada.

déclarantes, ce qui contribue sans contredit à la qualité subséquente des données déclarées.

- Le *suivi* institutionnalisé de chaque entité déclarante de la part du CANAFE lorsque des problèmes de conformité sont décelés constituera un outil de vérification de la conformité dans certains cas. Par exemple, des problèmes de conformité ont été relevés dans plus de 90 entités déclarantes et, dans la plupart des cas, ils ont été réglés après une première communication.

4.2.2 Engagements internationaux

En avril 1990, le GAFI a diffusé un rapport renfermant Quarante recommandations qui constituent le cadre de lutte contre le blanchiment d'argent à l'échelle nationale et internationale. Ces recommandations représentent une série de contre-mesures visant à faire échec au blanchiment d'argent et portant sur le système de justice pénale et l'application de la loi, le système financier et sa réglementation, et la coopération internationale. Parmi les Quarante recommandations, 28 sont réputées fondamentales.

La conformité intégrale du Canada à 27 des 28 principales recommandations du GAFI représente un résultat direct de l'INLBA.

Les *méthodes* ordinaires d'évaluation mutuelle et d'autoévaluation du GAFI insistent sur la mesure dans laquelle les membres ont respecté les normes de lutte contre le blanchiment d'argent. Dans le rapport annuel de 2001-2002 du GAFI, on déclare que le Canada se conforme intégralement à 27 des 28 recommandations fondamentales.

Le **tableau 4** ci-après indique les domaines dans lesquels le Canada a fait des progrès depuis la première série d'évaluations mutuelles effectuées en 1999-2000. Un résumé complet de la progression du Canada vers la conformité figure dans un document *distinct*, à la section 5.0 des Annexes.

Tableau 4 : Recommandations du GAFI qui exigent des mesures particulières

GAFI : 28 recommandations exigeant des mesures particulières			
Analyse	Conformité intégrale aux recommandations	Conformité partielle aux recommandations	Non-conformité aux recommandations
Analyse de l'exercice d'autoévaluation de 1999-2000	14	11	3
Analyse de l'exercice d'autoévaluation de 2000-2001	16	11	1
Analyse de l'exercice d'autoévaluation de 2001-2002	27	1	0

Pour ce qui est des autres engagements internationaux, la *matrice de développement de l'activité des partenaires* qui a déjà été mentionnée, précise ce que bon nombre de partenaires ont commencé à faire pour améliorer ces rapports. Des efforts tels la



5.0 Conclusions

Le rôle anticipé de chaque partenaire semble avoir évolué comme prévu. La mise en œuvre se poursuit et de nombreux indices nous portent à croire que la conception globale de l'Initiative appuiera l'atteinte de ses objectifs. Puisque les divulgations ne font que commencer, nous n'avons pas encore assisté à des enquêtes de suivi, à des poursuites et à des arbitrages et nous devons attendre les résultats de l'évaluation, à la fin de la cinquième année, pour déterminer les progrès réalisés.

Les rapports de travail ont été examinés et, dans la plupart des cas, ils se sont avérés utiles et axés sur l'atteinte des objectifs communs. Toutefois, des préoccupations ont été soulevées au sujet des possibilités de partager l'information et l'expertise entre le CANAFE et d'autres organismes prenant part à l'Initiative. La Charte canadienne des droits et libertés de même que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont créé un contexte dans lequel le CANAFE doit demeurer indépendant de ses partenaires chargés de l'application de la loi. La mesure dans laquelle cette situation influera sur les résultats prévus à plus long terme n'a pas encore été précisée, et nous devons attendre les résultats de la prochaine évaluation, à la fin de la cinquième année.

Malgré les retards de mise en œuvre, ***des bases solides qui permettront d'assurer le succès de l'Initiative ont été établies.*** Certaines réalisations commencent à poindre, plus particulièrement les engagements internationaux et l'évolution du CANAFE comme organisme capable de respecter son mandat. Il s'agit d'un résultat encourageant en vue de l'atteinte des objectifs globaux de l'Initiative, en 2004-2005.