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





# Table des matières

|      |       |           |  | PAGE |
|------|-------|-----------|--|------|
| Tabl | eaux  |           |  | ii   |
| Som  | maire | <b>:</b>  |  | iii  |
| Reco | omma  | ndation   | s                                      | vi   |
| 1.0  | Just  | ification | n de l'évaluation                      | 1    |
|      | 1.1   | Objecti   | fs de l'évaluation                     | 1    |
|      | 1.2   | Princip   | aux enjeux examinés                    | 1    |
|      | 1.3   | Concep    | tion de l'évaluation et méthodologie   | 2    |
| 2.0  | L′In  | itiative  | : ses objectifs et résultats prévus    | 4    |
|      | 2.1   | Contex    |  | 4    |
|      | 2.2   | Objecti   | fs de l'initiative                     | 5    |
|      | 2.3   |           | ts prévus                              | 6    |
| 3.0  | Con   | ception   | et exécution                           | 8    |
|      | 3.1   | Partena   | aires et ressources                    | 8    |
|      | 3.2   | Rôles e   | t responsabilités                      | 9    |
| 4.0  | Con   | statatio  | ns                                     | 13   |
|      | 4.1   | Mise e    | n œuvre                                | 13   |
|      |       | 4.1.1     | Utilisation globale des ressources     | 14   |
|      |       | 4.1.2     | Mise au point des mesures législatives | 14   |
|      |       | 4.1.3     | Processus de consultation              | 15   |
|      |       | 4.1.4     | Communication                          | 17   |
|      |       | 4.1.5     | Mise en œuvre dans chaque ministère    | 20   |
|      |       | 4.1.6     | Le défi de la gestion des données      | 28   |
|      | 4.2   | Résulta   | ats                                    | 29   |
|      |       | 4.2.1     | Principaux résultats                   | 29   |
|      |       | 4.2.2     | Engagements internationaux             | 32   |
|      |       | 4.2.3     | Répercussions imprévues                | 33   |
| 5.0  | Con   | clusions  | •                                      | 34   |

j

|   | 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   |

ii

# **Sommaire**

>>>>>>>>>>>

L'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent (INLBA) a été mise au point au printemps de 1999 pour donner suite à la menace croissante que posaient les organisations criminelles. L'INLBA découle du Plan d'action fédéral contre le crime organisé, qui a désigné la lutte contre le blanchiment d'argent comme une priorité nationale, mais aussi pour combler les lacunes au chapitre des lois et des règlements qu'a relevées le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) dans son Rapport d'évaluation mutuelle sur le Canada, en septembre 1997.

L'INLBA regroupe du personnel et des ressources provenant de divers ministères et organismes fédéraux, notamment le ministère des Finances, le Solliciteur général du Canada, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des douanes et du revenu du Canada – Impôt et Douanes (ADRC – I et D), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), et le ministère de la Justice. Au lancement de l'Initiative, le Conseil du Trésor a intégré à son mandat des cycles d'évaluation après les troisième et cinquième années. Un cadre d'évaluation a par la suite été mis au point afin de préciser la structure et le contexte d'exécution des évaluations. Le présent rapport traite des résultats de l'évaluation effectuée à la fin de la troisième année suivant la mise en œuvre de l'Initiative.

La présente évaluation avait pour but d'examiner cinq volets du processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'Initiative au 30 novembre 2002, plus particulièrement : (a) le rôle de chaque partenaire; (b) la mesure dans laquelle ce rôle a été bien appliqué et son exécution par la suite; (c) les rapports de travail en ce qui touche la liaison et la coopération entre les partenaires de l'INLBA; (d) les enjeux pertinents touchant le respect des engagements nationaux et internationaux du Canada; et (e) la mesure dans laquelle le CANAFE a été en mesure de promouvoir la conformité et d'en effectuer le suivi, d'analyser des données et de communiquer les renseignements prévus.

À l'aide de diverses méthodes de recherche, par exemple des entrevues, des discussions de groupe, l'examen de documents et de la correspondance électronique, en plus de l'analyse de documents et d'articles parus dans les médias, les évaluateurs ont recueilli des renseignements auprès de sept sources distinctes, y compris les représentants des sept partenaires prenant part à l'Initiative, des experts de la lutte contre le blanchiment d'argent, des intervenants, des entités déclarantes, des communiqués des grands médias et des gouvernements, des documents spécialisés, et des documents publics pertinents. Il importe de noter que l'INLBA a été affectée par les attaques terroristes de 2001 aux États-Unis, ce qui a entraîné l'amélioration de l'Initiative au plan législatif et opérationnel pour combattre le financement des activités terroristes; cependant, les partenaires de l'Initiative ont décidé de ne pas englober les améliorations apportées aux mesures de lutte contre le financement des activités terroristes dans le cadre de l'évaluation à la fin de la troisième année, car les répercussions ont été jugées prématurées.

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).

# 1.0 Justification de l'évaluation

>>>>>>>>>>>>>>>

Les initiatives financées par le secteur public doivent être évaluées d'une manière ou d'une autre afin de déterminer l'efficience et l'efficacité de la prestation du service. L'*Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent* (INLBA) ne fait pas exception et le Conseil du Trésor a prévu dans son mandat des évaluations suivant les troisième et cinquième années. Un cadre d'évaluation a par la suite été mis au point pour énoncer la structure et le contexte de ces deux examens. Le présent rapport traite des résultats de l'examen de mise en œuvre de l'Initiative après la troisième année.

# 1.1 Objectifs de l'évaluation

La stratégie globale du cadre d'évaluation de l'INLBA comprenait une évaluation officielle et un suivi et une mesure continue du rendement. Par conséquent, l'évaluation à la fin de la troisième année, qui se fondait sur un modèle formatif<sup>1</sup>, insistait sur l'exécution de la conception globale de l'Initiative pour favoriser l'atteinte de ses objectifs. Les résultats doivent servir de base à l'évaluation plus vaste de cinquième année prévue pour 2004-2005.

La présente évaluation avait pour but d'examiner cinq volets du processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'Initiative au 30 novembre 2002, plus particulièrement : (a) le rôle de chaque partenaire; (b) la mesure dans laquelle ce rôle a été bien appliqué et son exécution par la suite; (c) les rapports de travail en ce qui touche la liaison et la coopération entre les partenaires de l'INLBA; (d) les enjeux pertinents touchant le respect des engagements nationaux et internationaux du Canada; et (e) la mesure dans laquelle le CANAFE a été en mesure de promouvoir la conformité et d'en effectuer le suivi, d'analyser des données et de communiquer les renseignements prévus.

Il importe de noter qu'en raison du jeune âge de l'Initiative par rapport aux programmes de certains partenaires, un examen détaillé portant sur le bien-fondé des fonds accordés aux partenaires de l'Initiative est jugé prématuré pour le moment.

# 1.2 Principaux enjeux examinés

**D**'après les objectifs susmentionnés, certains enjeux principaux ont été mis au point pour orienter la collecte et l'analyse de données, de même que la discussion des constatations énoncées dans le présent rapport, notamment :

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> <u>Modèle formatif</u>: type <u>d'évaluation des méthodes</u> qui examine le rendement de l'Initiative, dans le but de formuler des recommandations visant à éliminer les contraintes et à *bonifier* les réalisations (principalement des extrants). Cette démarche insiste sur la mesure dans laquelle l'Initiative atteint ses buts et objectifs en vertu d'une série de conditions qu'elle doit respecter pour mettre en œuvre les diverses activités. Il s'agit donc d'une *démarche axée sur les moyens*.

➤ 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*<sup>2</sup> 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'efficience 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'évaluation<sup>3</sup> *insistait* sur sept <u>sources d'information</u> distinctes, représentatives des sept partenaires de l'Initiative : les experts de la lutte contre le blanchiment d'argent<sup>4</sup>; les intervenants<sup>5</sup>; les entités déclarantes<sup>6</sup>; 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

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Voir le document *distinct*, à la section 2.0 des Annexes.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 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.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Experts : personnes possédant l'expertise du blanchiment d'argent, du crime organisé ou des enjeux du secteur financier.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> <u>Intervenants</u>: 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.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> 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.

documents spécialisés; (b) des entrevues en personne et au téléphone; (c) des courriels; et (d) des discussions de groupe.

# 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. Ultimement, 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.

En sa qualité de membre du GAFI, le Canada procède à des évaluations par les pairs pour déterminer l'efficacité de ses mesures de lutte contre le blanchiment d'argent. Dans son deuxième rapport d'évaluation mutuelle sur le Canada en septembre 1997, le GAFI a constaté que même si le régime appliqué par le Canada se conformait en grande partie à la majorité des Quarante recommandations, son recours à un système de déclaration volontaire des opérations douteuses manquait d'efficacité. Le GAFI a recommandé au Canada de mettre en œuvre un régime obligatoire de déclaration des opérations douteuses et des mouvements transfrontaliers d'espèces, et d'établir une unité du renseignement financier (URF) centrale chargée de gérer l'information recueillie sur les divers volets du régime.

>>>>>>>>>>>>>>>

L'INLBA a été mise en place pour corriger ces lacunes grâce aux efforts combinés de plusieurs ministères et organismes fédéraux : le Solliciteur général du Canada, la GRC, Justice Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada<sup>7</sup>, Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Finances. Peu après les événements du 11 septembre, l'Initiative a été élargie pour englober le blanchiment d'argent associé au financement des activités terroristes, et les composantes législatives et opérationnelles nécessaires ont été ajoutées.

Tous ces éléments ont influé sur le rythme de mise en œuvre et, par la suite, sur le début de l'application des résultats, conformément aux prévisions initiales. Les partenaires de l'Initiative ont donc décidé que l'évaluation après la troisième année devait porter sur le processus de mise en œuvre jusqu'à ce point et insister sur les objectifs initiaux. Cet examen de la mise en œuvre fournirait ensuite un repère stable à partir duquel on pourrait mesurer et analyser les progrès réalisés au cours des deux dernières années de l'Initiative.

# 2.2 Objectifs de l'Initiative

L'INLBA a été conçue pour atteindre trois objectifs distincts :

- 1. Mettre en œuvre des mesures précises pour détecter et décourager le blanchiment d'argent et faciliter les enquêtes et les poursuites pour infraction liée au blanchiment d'argent.
- 2. Donner suite à la menace que pose le crime organisé en transmettant aux autorités chargées de l'application de la loi les renseignements dont elles ont besoin pour priver les criminels du produit de leurs activités criminelles, tout en veillant à mettre en place les mesures pertinentes pour protéger la vie privée des personnes en ce qui touche les renseignements personnels qui les concernent.
- 3. Aider à faire respecter les engagements du Canada à l'échelle internationale quant à sa participation à la lutte contre la criminalité transnationale, plus particulièrement le blanchiment d'argent.

Ces objectifs doivent être appliqués principalement dans le cadre d'un régime législatif reposant sur quatre piliers : la tenue de documents, l'identification des clients, la déclaration et un régime interne de conformité. En outre, une unité du renseignement

-

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Impôt et Douanes

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

qui entraînera une réponse plus vaste et plus efficace à l'égard du blanchiment d'argent et des crimes fondés sur l'appât du gain.

Cinquièmement, un meilleur accès et une capacité accrue d'utiliser des renseignements fondamentaux devraient faciliter l'identification des cibles par rapport à l'activité criminelle, à l'immigration, à l'impôt et aux droits de douane, et des préoccupations et enjeux en matière de sécurité nationale. Grâce à la divulgation de ces renseignements, le CANAFE fournira les renseignements prévus au sujet des opérations financières douteuses et aidera ainsi les organismes d'application de la loi et du renseignement de sécurité à procéder à leurs enquêtes et leurs poursuites.

**Sixièmement**, l'on s'attend que le recours à des outils d'enquête et méthodes d'application de la loi améliorés qui découlent en partie de l'accès à de meilleurs renseignements et à des réseaux plus vastes se traduira par la collecte de preuves de meilleure qualité qui seront ensuite utilisées pour appuyer le processus d'arbitrage, ce qui entraînera une augmentation des saisies de produits de la criminalité.

**Enfin**, le cadre législatif, les connaissances, les réseaux et les outils et techniques d'enquête améliorés qui servent à lutter contre le blanchiment d'argent ont pour but d'accroître l'efficience et l'efficacité du processus d'arbitrage. Ainsi, on procédera à un nombre accru de confiscations de produits de la criminalité et l'on assistera à une augmentation de la conformité aux lois et règlements connexes.

#### > Résultats à moyen terme

Dans la foulée des résultats immédiats efficaces, l'Initiative prévoit sans l'ombre d'un doute une série de répercussions à moyen terme, notamment : (a) l'application de divers engagements internationaux, y compris ceux pris envers le GAFI et d'autres organismes; (b) un régime législatif efficace qui permet de contrôler les préoccupations en matière de vie privée et au titre de la Charte des droits et libertés; (c) des indices précis au sujet de l'acceptation de l'Initiative par le public; (d) la mise en place d'un milieu où le blanchiment d'argent et le crime organisé ne constituent pas une menace importante; (e) une réduction globale des profits attribuables à des activités criminelles; et enfin, (f) sans bénéfice, le motif de l'activité criminelle disparaît, tout comme le contrevenant et son besoin de recourir au blanchiment d'argent.

#### Résultats ultimes

Les répercussions ultimes de l'Initiative dépendent de l'établissement et de la mise en place d'un vaste régime de lutte contre le blanchiment d'argent qui se fonde sur de vigoureuses activités de coopération avec les organismes partenaires et des institutions financières et des intermédiaires à l'échelle nationale et internationale. Si ce résultat est atteint, non seulement contribuera-t-il à freiner le crime organisé au Canada, mais il accroîtra également la sécurité globale de la société canadienne.

# 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<br>(en millions \$) | 1999-<br>2000 | 2000-<br>2001 | 2001-<br>2002 | 2002-<br>2003 | 2003-<br>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    |

| CIC                  | 0   | 0,4   | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 2,5   |
|----------------------|-----|-------|-----|-----|-----|-------|
| Justice <sup>8</sup> | 0,3 | 0,725 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 4,625 |

Il importe de noter que même si aucune ressource n'a été attribuée au ministère du Solliciteur général, ce dernier a maintenu sa participation à titre d'associé en raison de son rôle de chef de file dans le cadre de la *Stratégie nationale de lutte contre le crime organisé* et de ses attributions continues en matière de supervision de la GRC et du SCRS.

Les affectations susmentionnées comprennent le financement des ETP répartis entre les partenaires, comme il est indiqué au **tableau 2** ci-dessous.

Tableau 2 : Répercussions au chapitre des coûts

| Ministère/organisme ETP attribués |     |  |  |  |
|-----------------------------------|-----|--|--|--|
| Finances                          | 2   |  |  |  |
| Sol. gén. Canada                  | 0   |  |  |  |
| CANAFE                            | 150 |  |  |  |
| GRC                               | 34  |  |  |  |
| ADRC                              |     |  |  |  |
| Douanes                           | 50  |  |  |  |
| Impôt                             | 24  |  |  |  |
| CIC                               | 5   |  |  |  |
| Justice                           | 9   |  |  |  |

# 3.2 Rôles et responsabilités

L'initiative a attribué divers rôles et responsabilités à chaque partenaire d'après les intérêts et les pratiques de chacun d'eux. Le ministère des Finances est chargé de toutes les questions de nature stratégique se rapportant à la LRPCFAT et à la mise en place de la nouvelle URF, le CANAFE. Chaque partenaire participe directement à la mise au point des mesures législatives du fait qu'il est membre du Groupe de travail sur la déclaration obligatoire des opérations douteuses (DOOD), le principal organe de travail dont les membres représentent tous les volets de l'Initiative. Les rôles de chacun des partenaires sont résumés ci-dessous.

#### Ministère des Finances

Dans le cadre de l'Initiative, le ministère des Finances est chargé de diriger et de coordonner l'élaboration de la politique de lutte contre le blanchiment d'argent, y compris les dispositions de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* et de son règlement d'application. Il coordonne les principales activités exécutées au pays et à l'étranger dans le cadre de l'engagement du gouvernement fédéral à lutter contre le blanchiment d'argent, et il y prend part. Il dirige la délégation canadienne au sein du

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> <u>Justice</u>: Ces chiffres ne comprennent pas les ressources réservées pour la prestation de services juridiques directs au CANAFE, dont il aura besoin et qui lui seront attribuées directement.

Groupe d'action financière et d'autres organismes internationaux de lutte contre le blanchiment d'argent. Le ministère des Finances aide le Ministre à s'acquitter de son mandat auprès du CANAFE et il est chargé d'évaluer l'Initiative.

#### Solliciteur général du Canada

Le rôle national du Solliciteur général dans le domaine du crime organisé et la priorité du blanchiment d'argent dans le cadre du Plan d'action national nécessitent un rôle ministériel continu à l'intérieur de l'Initiative même si la charge première de l'INLBA a été transférée au ministère des Finances. Du point de vue du suivi ministériel, le Solliciteur général a indiqué qu'il tient à maintenir sa participation à l'Initiative pour trois motifs distincts : (a) suivre la réaction de la GRC aux divulgations futures du CANAFE au sujet du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes; (b) tenir compte de son intérêt continu pour l'élaboration des politiques et de la cohésion avec les initiatives menées en vertu de la Stratégie de lutte contre le crime organisé; et (c) suivre la réaction du SCRS au sujet des renseignements que divulguera le CANAFE au sujet de la sécurité nationale.

#### > CANAFE

L'unité du renseignement financier présentée dans l'Initiative recueille, analyse, évalue et divulgue des renseignements pour aider à détecter, à prévenir et à décourager le blanchiment d'argent tout en protégeant les renseignements personnels. Le CANAFE est un organisme indépendant qui n'entretient aucun lien hiérarchique avec les organismes chargés de l'application de la loi et d'autres entités auxquelles il est autorisé à divulguer des renseignements. Il relève du ministre des Finances.

Le CANAFE reçoit des renseignements financierset autres qu'il est obligé de protéger contre toute divulgation non autorisée. Il analyse ces renseignements pour y déceler le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, de même que les menaces à la sécurité du Canada. À partir de cette analyse, le Centre produit des renseignements financiers qu'il divulgue, au moment jugé opportun, à des organismes d'application de la loi et de renseignement de sécurité pour les aider à mener des enquêtes et(ou) porter des accusations de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, de même que de menace à la sécurité du Canada. En outre, il est chargé de promouvoir et de suivre le respect des exigences de la loi en ce qui touche la tenue de documents, l'identification des clients, la déclaration et le régime de conformité, et il doit sensibiliser le public aux questions se rapportant au blanchiment d'argent pour lui permettre de mieux les comprendre.

Pour aider les déclarants et les entités déclarantes à respecter leurs obligations en matière de conformité, le CANAFE a diffusé des lignes directrices, qu'il met à jour périodiquement, y compris celles qui se rapportent à la forme et au mode de déclaration, de détection des opérations douteuses et de mise en œuvre du régime de conformité.

#### **Gendarmerie royale du Canada**

>>>>>>>>>>>

Les unités mixtes des produits de la criminalité (UMPC), qui relèvent de la GRC, sont les principaux bénéficiaires des renseignements divulgués par le CANAFE. Les UMPC ont pour but d'intensifier les enquêtes et les poursuites ultérieures contre d'importants criminels et groupes de criminels organisés actifs au Canada, et d'accroître l'efficience et l'efficacité de ces enquêtes, en plus d'éliminer l'incitatif financier associé aux activités de nature criminelle. La divulgation de renseignements du CANAFE aux UMPC donnera des indices au sujet des nouvelles enquêtes ou signalera l'existence de renseignements supplémentaires concernant des enquêtes en cours. En outre, le procureur général ou son substitut pourra s'adresser aux tribunaux afin d'avoir accès à des renseignements supplémentaires que détient le CANAFE. Si le juge décide que l'accès d'un policier à des renseignements supplémentaires du CANAFE au sujet d'un particulier ou d'une entité profiterait à l'enquête, il pourra émettre une ordonnance de production autorisant cet accès.

#### Agence des douanes et du revenu du Canada

# □ Déclaration de mouvements transfrontaliers d'espèces (ADRC – Douanes)

La loi exige que tous les rapports traitant de l'importation/exportation de montants élevés d'espèces et d'effets, y compris ceux qui sont transportés par courrier, soient déclarés à un agent des douanes du Canada, qui transmettra ces rapports au CANAFE.

En outre, les agents des douanes sont chargés d'appliquer l'Initiative de déclaration des biens à la frontière, qui comprend le pouvoir d'examiner les bagages et de se renseigner sur les déplacements, de questionner les personnes et d'effectuer des fouilles afin de trouver des espèces et des effets non déclarés ou faussement déclarés, qu'ils peuvent saisir par confiscation. Plus particulièrement, lorsqu'un agent des douanes a des motifs raisonnables de croire que des effets ou des espèces peuvent être le produit de la criminalité ou du financement des activités terroristes, il peut les saisir et alerter les autorités policières.

# □ Évitement des droits et de l'impôt (ADRC – Impôt)

L'une des attributions de l'ADRC – Impôt consiste à veiller à ce que chaque contribuable paie l'impôt et les droits qui se rattachent à tous ses revenus et activités. Par la suite, si le CANAFE divulgue aux autorités chargées de l'application de la loi des renseignements qui, à son avis, ont trait à l'enquête ou à des accusations pour blanchiment d'argent et détermine également que les renseignements se rapportent à l'évitement ou à une tentative d'évitement de l'impôt ou des droits, ces mêmes renseignements seront également divulgués aux enquêteurs de l'impôt. Les renseignements reçus du CANAFE devraient servir d'indice pour peut-être amorcer une nouvelle enquête ou de renseignements supplémentaires à l'appui d'une enquête en cours.

#### Citovenneté et Immigration Canada

Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) joue un rôle important au chapitre du refus de l'accès au Canada à des étrangers qui menacent la sécurité du Canada. En conséquence, lorsque le CANAFE divulgue des renseignements aux autorités chargées de l'application de la loi et détermine également que l'information se rapporte à certaines dispositions de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, il les transmet également à CIC. Ce dernier appuie les objectifs de l'Initiative en interdisant l'accès au Canada aux étrangers qui s'adonnent au blanchiment d'argent, ou en les déportant. La créativité et la complexité croissantes des organisations criminelles et la dissimulation de sources douteuses de financement accroissent la difficulté d'évaluer l'admissibilité des demandeurs du statut d'immigrant, de réfugié et de visiteur. Les renseignements du CANAFE faciliteront l'évaluation des demandes d'admission au Canada en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

#### Ministère de la Justice --- Procureur général du Canada

Le procureur général est chargé d'entamer des poursuites. Selon les prévisions, l'information que le CANAFE transmet aux autorités chargées de l'application de la loi peut entraîner un alourdissement de la charge de travail des conseillers juridiques de l'UMPC et des substituts du procureur général au titre des enquêtes et des poursuites pour blanchiment d'argent, de même que des travaux se rapportant précisément à la version modifiée de la LRPCFAT. Les attributions supplémentaires qui se rattachent à la loi comprennent les demandes d'ordonnance de production et les poursuites relatives à de nouvelles infractions inscrites dans la loi, notamment la non-déclaration des opérations douteuses. Les ressources serviront également à former les substituts du procureur général et le personnel chargé de l'application de la loi, de même qu'à l'élaboration et à la coordination de politiques de droit pénal portant sur le blanchiment d'argent. Enfin, les fonds seront utilisés pour la participation à diverses rencontres internationales (par exemple, les réunions du GAFI et du GAFIC).

# 4.0 Les constatations

#### 4.1 Mise en oeuvre

 ${f M}$ algré certains retards, la situation est à peu près telle qu'envisagée il y a trois ans. La mise en œuvre se poursuit et nous avons de bonnes raisons de croire que la conception globale de l'Initiative appuiera l'atteinte de ses objectifs. Les ressources attribuées ont été reçues, puis dirigées vers des activités se rapportant à l'Initiative. Chaque partenaire interviewé a fait part de sa compréhension au sujet de son rôle respectif et s'est dit empressé d'unir ses efforts à ceux des autres partenaires en vue d'atteindre un objectif commun. Des consultations détaillées ont été menées auprès de ministères fédéraux et des entités déclarantes. Les mesures législatives nécessaires sont en place, et elles sont beaucoup plus vastes que prévu au départ. Plus particulièrement, la Loi antiterroriste prévoyait un nombre important de modifications à la LRPC – non seulement le changement de titre de la loi à Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes – mais également l'élargissement du CANAFE pour lui permettre de recueillir des renseignements sur le financement des activités terroristes. La réglementation qui énonce les nouvelles exigences en matière de déclaration, de tenue de documents, d'identification des clients et de conformité interne est en place. La dernière exigence de déclaration entrera en vigueur le 31 mars 2003. Un régime de déclaration des espèces et des effets aux postes frontaliers du Canada existe déjà et il relève de l'ADRC - Douanes. Le CANAFE est fonctionnel, il a émis son premier « rapport annuel » détaillé et divulgue des renseignements aux organismes compétents chargés de l'application de la loi aux fins d'enquête.

Certains problèmes ont toutefois ralenti le rythme de mise en œuvre de l'INLBA, ce qui a par la suite influé sur les attentes initiales de progrès. **Premièrement**, il est rapidement devenu évident que le nombre d'entités touchées par la nouvelle loi était beaucoup plus élevé qu'au départ. De même, certains secteurs touchés ont été très critiques et se sont opposés aux dispositions proposées de la loi et(ou) de ses règlements d'application. Par conséquent, chaque enjeu contesté a dû être examiné et il a fallu proposer des compromis ou formuler des arguments plus convaincants pour maintenir le *statu quo*.

Ce contexte constitutionnel a engendré un **deuxième** problème, la contestation de la Fédération des professions juridiques du Canada quant à l'exigence voulant que les avocats se conforment à la loi. Au moment de la rédaction du rapport, la contestation de la loi se poursuit.

**Troisièmement**, les attaques terroristes imprévues du 11 septembre 2001. Les événements survenus ce jour-là ont sensiblement modifié le contexte et l'accent des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement des activités terroristes partout dans le monde. Au Canada, l'INLBA a été élargie et rajustée pour englober les méthodes de financement des activités terroristes. Le régime réglementaire a été modifié et les rôles du CANAFE et de chacun des partenaires de l'Initiative ont été rajustés en

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.

Les conseils juridiques insistaient sur le fait que le CANAFE devait maintenir son indépendance par rapport aux organismes auxquels il était autorisé à divulguer de l'information. Il s'agissait d'une exigence fondamentale lorsque l'on a discuté de possibilités de détachement, d'accès aux bases de données du CANAFE et de partage de l'information par voie de divulgation. Les risques de compromis, de divulgation imprévue de l'information et d'accès non autorisé aux renseignements privés ont été jugés trop grands et menaçants pour la capacité du CANAFE d'exécuter sa mission. Ces questions devaient être réglées et, dans certains cas, un compromis satisfaisant a dû être négocié, tandis que dans d'autres cas, aucun compromis ne s'est avéré possible.

>>>>>>>>>>>

Les nombreux commentaires formulés par les entités déclarantes au cours du processus de consultation ont ralenti l'exercice. Pour bien analyser ces commentaires, il a parfois fallu établir une courbe d'apprentissage pour comprendre tout d'abord les méthodes administratives des entités déclarantes afin de bien mettre leurs réponses en perspective. Les commentaires des représentants de certaines entités déclarantes qui ont pris part à des entrevues ont confirmé la valeur de ce processus, et les intervenants ont félicité le ministère des Finances de son empressement à tenir un dialogue ouvert et franc.

Les événements du 11 septembre ont eu un effet immédiat du fait qu'ils ont entraîné les modifications législatives qui ont élargi la portée de la loi et de ses règlements d'application.

Enfin, la réalité d'un système de déclaration électronique a obligé les entités déclarantes à réexaminer leurs bases de données pour trouver des façons efficientes de déterminer, de recueillir et de transmettre l'information requise par le CANAFE. Ainsi, le ministère des Finances a allongé les délais avant le début des rapports et a autorisé les entités à adopter les modifications et(ou) améliorations nécessaires à leur système.

Les effets de ces facteurs ont été principalement ressentis au plan de l'élaboration et de la diffusion des règlements. Il a été décidé de les classer en trois groupes : (a) le Règlement sur la déclaration des opérations douteuses; (b) le Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes; et (c) le Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets. Les diverses exigences de déclaration visées par ces trois catégories ont été appliquées de façon progressive entre le 8 novembre 2001 et 31 mars 2003.

#### 4.1.3 Processus de consultation

L'Initiative prévoit également des consultations externes et des partenariats, plus particulièrement avec d'autres paliers de gouvernement partout au Canada, de même qu'une multitude d'entités déclarantes qui doivent respecter les exigences de conformité établies en vertu de la loi. Dans le premier cas, le ministère des Finances a tenu des consultations bilatérales continues pendant toute la période de mise au point des mesures législatives. Au cours de la dernière année, le CANAFE a participé à plus de 75 consultations avec des organismes d'application de la loi et d'autres bénéficiaires des renseignements divulgués afin de les informer au sujet de l'organisme et d'obtenir leur

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.

Les représentants du secteur bancaire ont émis certaines réserves au sujet des répercussions de l'Initiative, de ses exigences et de son calendrier d'exécution sur l'activité de leur secteur. Ils ont indiqué que le ministère des Finances a procédé à de nombreuses consultations pendant tout le processus. Cependant, les rapports avec le CANAFE ont parfois posé problème. Les représentants des secteurs estiment que l'information, les suggestions et les enjeux n'ont pas toujours obtenu l'attention méritée. Les représentants du ministère des Finances et du CANAFE ont également noté une certaine difficulté au plan des rapports avec les représentants du secteur bancaire et que cette question était actuellement à l'étude. Cette relation est très importante et des efforts soutenus doivent être déployés pour en assurer l'efficacité.

#### 4.1.4 Communication

Dès le départ, deux **objectifs** principaux de **communication** *externe* ont été fixés à l'Initiative :

- □ faire preuve de leadership et d'engagement à l'échelle nationale pour lutter contre le blanchiment d'argent et d'autres formes de crime organisé;
- expliquer les nouvelles exigences régissant la déclaration des opérations financières douteuses, certaines opérations désignées, l'amélioration des exigences en matière d'identification du client, de tenue de documents et de conformité interne, de même que les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets.

En général, ces objectifs indiquent que les activités de communication de l'Initiative sont principalement groupées dans les catégories suivantes : *sensibilisation du public*, *partage de l'information* et *éducation*.

En outre, un objectif officieux de communication *interne* est nettement évident lorsque l'on envisage l'initiative à titre de partenariat, ce qui nécessite une interaction entre les partenaires. L'évaluation a permis d'examiner cette interaction et les effets qui en ont découlé.

#### > Sensibilisation du public

L'évaluation a permis d'examiner l'aspect informatif en analysant des réalisations pour informer le public canadien au sujet de l'Initiative. Plus particulièrement, le cadre d'évaluation a porté sur l'importance du partage de l'information en prétendant qu'une mesure de l'efficacité de l'Initiative consisterait à déterminer si le public estime que la loi et son application ont influé sur le blanchiment d'argent au Canada. Le CANAFE a procédé à deux sondages du genre, l'un en août 2001 et l'autre en mars 2002. Les réponses fournies ont révélé que neuf Canadiens sondés sur dix connaissent la notion de blanchiment d'argent; à peine plus de 50 % savent ce qu'est le blanchiment d'argent, 50 % ont indiqué qu'il s'agit d'un problème; plus de 80 % estiment que ce problème influe sur l'économie canadienne; plus de 50 % ont associé le blanchiment d'argent au crime lié à la drogue et 1 % au terrorisme; en outre, 17 % des répondants savent qu'un

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 efficiente 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

renseignements. En plus de fournir de nombreuses présentations dans le cadre de conférences et d'ateliers internationaux, nationaux, régionaux et locaux, il tient un kiosque d'information dans le cadre de diverses conférences. Il a également préparé et distribué des brochures et des affiches, même si les événements et les décisions prises depuis le 11 septembre 2001 les ont rendus désuets. De nouvelles annonces publicitaires sont en voie de préparation.

Enfin, le CANAFE a fait paraître des articles dans des revues spécialisées et il a offert son aide à des associations nationales et provinciales d'entités déclarantes en ce qui a trait aux tentatives de ces dernières pour informer leurs membres au sujet des exigences de la LRPCFAT.

Malgré ces efforts, certains secteurs qui ont pris part aux entrevues estiment encore que l'on n'a pas fait suffisamment pour faire connaître l'Initiative au public et, plus particulièrement, son influence sur leur quotidien. Ils ont convenu que le site Web du CANAFE constitue une façon valable de faciliter la conformité et en assurer le suivi. Cependant, bon nombre ont prétendu que des méthodes plus classiques pourraient avoir un meilleur effet pour informer le public, notamment des annonces publicitaires dans les divers médias, des affiches, des brochures et des publicités sur panneaux d'affichage.

Ces approches pourraient englober des renvois au site Web du CANAFE à titre de source d'information fondamentale sur l'Initiative. Il est reconnu que, avant d'appliquer de telles stratégies, il convient de procéder à des études approfondies du marché et des coûts et de conclure des ententes efficaces de partage des attributions entre les partenaires de l'Initiative et les entités déclarantes.

#### RECOMMANDATION

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.

#### **Communication entre les partenaires**

Il est clairement ressorti que l'ensemble des partenaires est capable de fonctionner très efficacement malgré l'absence d'un mécanisme officiel de coordination et de leadership. Le partenariat s'est même transformé en une relation de coopération et chaque partenaire travaille de façon indépendante des autres et ne collabore qu'en cas de besoin. L'élaboration des mesures législatives sous l'égide du ministère des Finances a constitué la tribune de partenariat la plus structurée jusqu'à présent. Le Groupe de travail sur la déclaration obligatoire des opérations douteuses (DOOD) a joué ce rôle et continue d'intervenir « selon les besoins ».

À l'heure actuelle, la méthode privilégiée parmi les partenaires consiste à analyser les enjeux au moyen de consultations bilatérales, prévues à l'avance et selon les besoins.

Bien qu'on le considère comme un moyen efficient 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.

Le Ministère a respecté son engagement envers les tribunes et les organismes nationaux qui s'occupent de la lutte au crime organisé et au blanchiment d'argent, et à des enjeux connexes en participant à plus d'une quinzaine de tribunes distinctes au cours des trois dernières années, de même qu'à un nombre important de consultations bilatérales.

La responsabilité ministérielle est axée sur l'élaboration du régime législatif qui orientera les activités du CANAFE et en garantira le fonctionnement d'après les principes d'orientation qui préconisent l'indépendance de l'application de la loi, et d'autres organismes auxquels le CANAFE peut divulguer de l'information; par la même occasion, cette responsabilité garantit le maintien des préceptes de la Charte canadienne des droits et libertés et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

#### Le Solliciteur général du Canada

Compte tenu de son rôle de chef de file dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre le crime organisé et de la responsabilité du Ministre à l'égard de la GRC, le Solliciteur général du Canada représente un partenaire auxiliaire important de l'Initiative. Les représentants du Ministère participent activement aux travaux du Groupe de travail sur la déclaration obligatoire des opérations douteuses et du comité chargé de coordonner le processus d'évaluation. Sur une base bilatérale, le Secrétariat consulte directement les partenaires de l'Initiative, le cas échéant.

En outre, le Solliciteur général du Canada, dans son rôle de chef de file dans la lutte contre le crime organisé en général, a imparti des travaux de recherche sur : (a) les connaissances relatives au blanchiment d'argent; et (b) la mise au point d'indicateurs pour évaluer les répercussions et la portée du blanchiment d'argent.

#### Le CANAFE

Depuis sa création le *5 juillet 2000*, le CANAFE a concentré son énergie sur l'établissement des méthodes et de l'infrastructure requises pour s'acquitter de son mandat. Ce fut à la fois un défi et un débouché, car il a fallu bâtir un tout nouvel organisme. Cela signifie que le CANAFE a dû: (a) procéder au recrutement et à l'embauche du personnel; (b) créer une structure de gestion; (c) définir les fonctions de l'organisme; (d) ouvrir des bureaux et acquérir du matériel; (e) mettre en œuvre des ententes de sécurité matérielle en raison de la nature très délicate de ses activités; et (f) constituer une capacité technique et un réseau de sécurité devant permettre aux entités déclarantes de présenter leurs rapports par voie électronique, favoriser la réception de renseignements volontaires d'autres sources, y compris des organismes d'application de la loi, et empêcher les intrus d'avoir accès à l'information stockée dans les diverses bases de données.

Depuis juillet 2000, la direction de l'organisme a pris des mesures pour en assurer l'essor : (a) elle a établi un vaste cadre stratégique et des lignes directrices opérationnelles se rapportant aux politiques, à la planification, aux affaires publiques, à la gestion administrative, à la sécurité, aux ressources humaines, aux finances et à l'administration;

(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.
- **Divulgation** --- 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.

#### ➤ La GRC

La GRC recevra au total des ressources de 17,3 millions de dollars pour la durée de l'Initiative. Ces ressources comprennent 34 nouveaux ETP – 30 postes de membre de la force régulière pour l'ensemble du programme des produits de la criminalité et quatre postes d'analyste civil à la Sous-direction des produits de la criminalité, à l'administration centrale de la GRC.

Dans le cadre de l'Initiative, la principale attribution de la GRC consiste à recevoir et à évaluer les renseignements divulgués par le CANAFE et à faire enquête le cas échéant. Au 30 novembre 2002, **41 divulgations** avaient été reçues.

Jusqu'à présent, les examens de la GRC au sujet de la qualité des renseignements reçus sont mitigés; cependant, il est encore trop tôt pour évaluer efficacement l'utilité, l'opportunité et l'exhaustivité des renseignements divulgués par le CANAFE. La réponse de chaque UMPC dépend de divers facteurs, notamment le nombre de divulgations reçues du CANAFE, l'expérience des enquêteurs, la charge de travail de chaque unité et les rapports de cette dernière avec ses partenaires et clients (banques, casinos, etc.), et sa capacité d'obtenir les ressources nécessaires pour effectuer une évaluation initiale efficace de la divulgation.

La gestion et le suivi des données se rapportant à chaque divulgation ont exercé une nouvelle tension sur la GRC. Il est évident que les données doivent être conservées dans une base de données commune à laquelle on doit donner un accès efficient et qui doit être suivie d'une manière opportune et précise. La Sous-direction des produits de la criminalité de la GRC est consciente de ce besoin et examine actuellement ce problème.

#### RECOMMANDATION

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.

Les UMPC qui obtiennent des ressources dans le cadre de l'INLBA mais qui n'ont pas encore reçu de divulgation ont indiqué que leurs ETP désignés ont exécuté des activités liées à l'Initiative pendant tout le processus de mise en œuvre, notamment :

| l'établissement d'exemples opérationnels de blanchiment d'argent mettant en   |
|---|
| cause des agents de change, des télévirements domestiques, des télévirements  |
| avec identification, des courtiers hypothécaires et de dépôt, le secteur de   |
| l'immobilier, la provenance les fonds, des opérations douteuses, les guichets |
| automatiques non marqués, des avocats, des cartes de crédit, entre autres;    |

| Ц | plus de 75 présentations d'information et de formation au sujet de l'Initiative à |
|---|---|
|   | des groupes des secteurs public et privé;   |

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

renseignements pertinents concernant les voyageurs, les messagers et les espèces sont recueillis par les Douanes et transmis au CANAFE.

#### L'ADRC – Impôt

Avec le consentement du Conseil du Trésor, une somme totale de 9,1 millions de dollars a été attribuée à l'ADRC – Impôt pour les cinq premières années de l'Initiative. Au total, 24 enquêteurs ont été embauchés, formés et affectés aux divers bureaux régionaux, où ils relèvent du *Programme spécial d'exécution* au sein de la Direction des enquêtes. En prévision des premières divulgations, il a été décidé de faire participer les enquêteurs désignés à diverses affaires et vérifications en cours au sein de la division. Cette démarche était perçue comme une façon de parfaire les compétences en enquête et de bien préparer le groupe.

Au 30 novembre 2002, **trois** divulgations avaient été acheminées aux enquêteurs de l'ADRC – Impôt. Une provenait directement du CANAFE et les deux autres étaient des dossiers secondaires de la GRC. Les enquêteurs de l'ADRC ont indiqué que la qualité de ces déclarations était très bonne et que l'information était de calibre suffisant pour leur permettre d'aller de l'avant dans ces dossiers. Les agents du fisc ont attesté qu'ils entendent recourir à leur Système d'information de gestion de la vérification (SIGV) pour effectuer un suivi de tous les intrants et résultats se rapportant aux mesures de conformité prises en vertu de l'Initiative.

Du point de vue de la formation, les employés ont effectué dix présentations externes et de nombreuses présentations internes au sujet de la législation et du rôle de l'ADRC - Impôt. On a déclaré que le personnel a assisté à trois réunions internationales et qu'il a effectué au moins cinq consultations auprès des intervenants. En outre, les fonctionnaires ont préparé un document de travail officiel sur le blanchiment d'argent et les typologies, de même qu'une série de documents traitant des services bancaires outre-mer, des fiducies, et de la constitution en société, à l'intérieur desquels la question du blanchiment d'argent a été abordée.

#### Citoyenneté et Immigration Canada

Le Ministère a reçu des ressources totales de 2,5 millions de dollars pour la durée de l'Initiative. Ces ressources comprenaient des fonds pour cinq ETP. Les fonctionnaires du Ministère ont déclaré que les ressources annuelles ont été reçues et utilisées pour améliorer l'expertise de ses analystes spécialisés dans le crime organisé. Un analyste principal, qui occupe actuellement un ETP intégral, fait fonction de coordonnateur du projet au sein de la Division du crime organisé de la Direction du renseignement à CIC. Cette personne est un spécialiste des politiques et il fournit des conseils sur le blanchiment d'argent au personnel sur le terrain et aux analystes de cas, de même que sur le processus d'établissement du cadre d'évaluation.

Le Ministère a utilisé une partie des autres ETP pour améliorer sa capacité d'analyse et préciser les cas de blanchiment d'argent. Par exemple, CIC a recruté un agent de

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

renseignements sur les demandeurs, sur les associés et sur les activités de blanchiment d'argent. Ce système sera très utile pour les analystes lorsqu'ils devront refuser l'accès pour blanchiment d'argent. CIC en est aux premières étapes de la préparation d'un document officiel de communication et d'un document de formation destiné au personnel chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent. CIC a offert des exposés d'information au CANAFE et, plus récemment, il a participé au cours de formation sur le blanchiment d'argent tenu au Collège canadien de police. Il a rehaussé le profil de son mandat mis à jour en ce qui touche l'INLBA, tant à l'interne qu'à l'externe. Les analystes de la Division du crime organisé ont assisté à plusieurs conférences internationales sur les crimes financiers, notamment le blanchiment d'argent. En outre, des renseignements sont partagés quotidiennement avec la GRC et le SCRS.

#### Le ministère de la Justice

En 1999-2000 et 2000-2001, le ministère de la Justice a reçu des sommes de 300 000 \$ et 125 000 \$ respectivement pour la prestation de conseils juridiques destinés à l'équipe de transition du CANAFE. Ces conseils visaient divers groupes du Secteur des opérations juridiques, notamment la Politique de droit en matière pénale et le Service fédéral des poursuites (SFP). En outre, le Ministère a reçu un montant supplémentaire de 600 000 \$ en 2000-2001 pour les préparatifs d'un processus d'élaboration de lois, y compris les commentaires et les conseils concernant la rédaction de règlements et une aide supplémentaire pour l'équipe de transition.

À compter de 2001-2002, le Service fédéral des poursuites<sup>9</sup> a reçu 1,2 million de dollars par année pour neuf ETP. Pour ce qui est des affectations au SFP, les principales régions qui ont obtenu des fonds sont le Québec (Montréal), l'Ontario (Toronto) et la Colombie-Britannique (Vancouver). De même, la Section de l'élaboration des politiques stratégiques en matière de poursuites, à l'administration centrale (Ottawa), a également reçu des fonds pour sa fonction de coordination, de même que des commentaires et des conseils au sujet de la rédaction de règlements.

Au cours des trois premières années de l'Initiative, les ressources du SFP ont été utilisées pour : (a) appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des modifications apportées à la loi, pour des activités de formation et des conseils juridiques; (b) continuer d'appuyer les unités intégrées du produit de la criminalité dans le cadre des saisies et des confiscations continues d'argent de sources douteuses à la frontière; (c) maintenir les activités de poursuite pour recyclage des produits de la criminalité et blanchiment d'argent. Puisque la loi a été modifiée en février 2002 et que le volet transfrontalier n'est entré en vigueur que le 6 janvier 2003, aucune poursuite n'a encore été déposée auprès du SFP relativement aux modifications apportées à la loi. Malgré cela, de nombreuses poursuites pour blanchiment d'argent ont été associées à d'autres lois fédérales.

Le **tableau 3** ci-dessous renferme diverses statistiques sur les poursuites pour blanchiment d'argent au cours des trois premières années d'application de l'INLBA. Ces

-

<sup>9</sup> Ces chiffres ne comprennent pas les ressources affectées à la prestation de services juridiques directs au CANAFE.

données constitueront la base sur laquelle nous pourrons 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'année<sup>10</sup>

| 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 extrants, et de certains résultats jusqu'au 30 novembre 2002. L'activité, les extrants et les résultats issus du modèle de logique de l'Initiative 12 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 efficientes. 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 efficience* 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 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

28

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> L'information se rapporte au <u>tableau 3</u>: (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*.

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.

efficiente des données aux fins d'analyse et de déclaration.

#### 4.2 Résultats

>>>>>>>>>>>>>>>>

# 4.2.1 Principaux résultats

L'analyse des documents et les entrevues effectuées auprès d'experts et d'intervenants dans le cadre de la présente évaluation confirment qu'en général l'INLBA au Canada se déroule comme prévu. Les mesures législatives mises au point ont abordé tous les principaux éléments du régime de déclaration des espèces et des opérations financières, comme prévu en vertu de l'Initiative. Des éléments tels l'identification obligatoire des opérations douteuses et désignées, des rapports, et la tenue de documents y sont présents. Des exigences de conformité s'adressant à toutes les entités déclarantes désignées ont été mises en place. Un programme de grande portée pour la déclaration des espèces et des effets qui entrent au pays et en sortent a également été établi. En outre, une unité centrale du renseignement financier, le CANAFE, est maintenant opérationnelle.

Le CANAFE est maintenant capable de recevoir des déclarations par voie électronique, ce qui dépasse les pratiques actuelles de la plupart des URF. Il est indépendant des organismes d'application de la loi en raison de la Charte des droits et libertés et des exigences relatives à la protection des renseignements personnels. Il a également commencé à effectuer des divulgations visant à renforcer les enquêtes en cours et nouvelles enquêtes dans le domaine du blanchiment d'argent.

La plupart des éléments proposés dans la conception initiale de l'Initiative sont maintenant en place, quoique après une période de mise en œuvre plus longue qu'il ne l'avait été prévu au départ. Au cours du processus d'examen, nous avons constaté que certains résultats immédiats anticipés commençaient à se manifester. Cependant, il était encore beaucoup trop tôt pour tirer des conclusions définitives au sujet de ces résultats d'après les données limitées dont nous disposions. L'étude de fin de cinquième année se prêtera beaucoup plus facilement à ce type de conclusion.

Néanmoins, les constatations issues du présent examen de mise en œuvre sont suffisantes pour permettre de tirer certaines conclusions en ce qui touche les résultats prévus qui sont énoncés au début du présent rapport.

- 1. Dans quelle mesure les ressources affectées à l'Initiative sont-elles suffisantes?
- ➤ À partir des données recueillies, il est évident que les ressources désignées ont été reçues, puis utilisées par la suite pour des activités se rapportant directement à l'Initiative.
- 2. Dans quelle mesure l'Initiative est-elle structurée de manière à favoriser l'atteinte de ses objectifs?

Des preuves révèlent que la conception globale de l'Initiative appuiera l'atteinte de ses objectifs. 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? Il ne fait aucun
- 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.
- 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.

doute que

l'Initiative a

contribué à

améliorer la liaison et la

coopération en

vue de lutter

contre le blanchiment

d'argent

Le CANAFE est opérationnel.

- 5. 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?
- Les données révèlent que même si le public est très bien sensibilisé aux problèmes du blanchiment d'argent, il connaît moins bien l'Initiative et par le fait même les

Le partage de l'information avec le public doit être amélioré à l'aide des méthodes classiques.

- Le site Web du CANAFE indique qu'il est souhaitable d'aborder le mandat de l'organisme du point de vue stratégique. exigences de tenue de documents et de déclaration imposées aux entités déclarantes. Les constatations soulignent la nécessité d'une information davantage publique et publicisée de la part des partenaires de l'Initiative et des entités déclarantes.

- Le site Web du CANAFE devient une ressource précieuse pour informer et sensibiliser les entités déclarantes et d'autres intervenants.
- 6. 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?

Les partenaires de l'Initiative continuent de prendre part aux divers exercices de typologie à l'échelle internationale.

Il est trop tôt pour déclarer si l'Initiative a été valable dans ces domaines.

- Trop peu de déclarations ont été effectuées pour permettre une analyse de leur contribution à cet égard.
- Le Solliciteur général du Canada a imparti des travaux de recherche : (a) sur la connaissance au sujet du blanchiment d'argent; (b) la mise au point d'indicateurs devant permettre d'évaluer les répercussions et la portée du blanchiment d'argent.
- 7. 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?

Le suivi de la conformité n'est pas encore entièrement opérationnel, mais les premiers efforts ont permis d'améliorer la qualité des rapports et ont donné un élan aux entités déclarantes pour leur permettre de se conformer.

- ➤ Puisque les règlements ne sont pas encore tous en vigueur, on recourt au suivi direct de la conformité, à l'exception des évaluations sur place.
- S'il est promulgué, le projet de loi C-17 (Loi sur la sécurité publique) accroîtra la capacité du CANAFE de se faire aider par divers organismes de réglementation pour appliquer des méthodes de suivi de la conformité.
- ➤ Le CANAFE commence à insister sur la qualité, en plus de l'exhaustivité des rapports produits par les entités déclarantes.
- Les efforts de vulgarisation déployés par le personnel de liaison du CANAFE ont mis en lumière l'importance de la conformité pour les entités

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<br>aux recommandations | Conformité partielle aux recommandations | Non-conformité aux<br>recommandations |  |  |  |  |
| Analyse de l'exercice<br>d'autoévaluation de<br>1999-2000    | 14  | 11                                       | 3                                     |  |  |  |  |
| Analyse de l'exercice<br>d'autoévaluation de<br>2000-2001    | 16  | 11                                       | 1                                     |  |  |  |  |
| Analyse de l'exercice<br>d'autoévaluation de<br>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

préparation de protocoles d'entente avec les unités du renseignement financier étrangères par le CANAFE; la participation aux travaux de divers organismes internationaux par des partenaires différents; la participation de l'ensemble des partenaires à des conférences et réunions internationales; la désignation d'un fonctionnaire du ministère des Finances pour présider l'examen des Quarante recommandations du GAFI; et les efforts soutenus de la GRC pour appuyer les travaux effectués à l'échelle internationale dans le domaine des services policiers grâce à la formation, au partage des renseignements et aux enquêtes conjointes, constituent tous des indicateurs vigoureux selon lesquels les partenaires de l'Initiative veulent se faire entendre et prêcher par l'exemple partout où ils le pourront.

#### 4.2.3 Répercussions imprévues

>>>>>>>>>>>>>>>>

L'évaluation a permis de relever un certain nombre de problèmes auxquels le processus de mise en œuvre de l'Initiative a été confronté. Dans la plupart des cas, ces problèmes ont été réglés de façon efficace; cependant, un cas particulier mérite quelques observations.

La nécessité d'aborder la protection des renseignements personnels et la Charte des droits et libertés a réduit la capacité du CANAFE d'avoir accès à l'information et à l'expertise que l'on trouve chez divers partenaires de l'Initiative. Les constatations issues de l'examen des documents et des commentaires des intervenants internationaux soulignent la valeur ajoutée qui découle du partage de l'information et de l'expérience. Non seulement accroît-elle la capacité de l'organisation, mais elle crée également un circuit digne de confiance permettant aux organisations de communiquer entre elles. Cette question doit inciter les groupes visés à chercher une solution acceptable.

#### RECOMMANDATION

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.

# 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 devrons 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 devrons 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.