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

14 février 2003

ABC Solutions, Inc.

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

Table des matières

		PAGE
Tableaux		**ii**
Sommaire		**iii**
Recommandations		**vi**
1.0	**Justification de l'évaluation**	**1**
1.1	Objectifs de l'évaluation	1
1.2	Principaux enjeux examinés	1
1.3	Conception de l'évaluation et méthodologie	2
2.0	**L'Initiative : ses objectifs et résultats prévus**	**4**
2.1	Contexte	4
2.2	Objectifs de l'initiative	5
2.3	Résultats prévus	6
3.0	**Conception et exécution**	**8**
3.1	Partenaires et ressources	8
3.2	Rôles et responsabilités	9
4.0	**Constatations**	**13**
4.1	Mise en 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	Résultats	29
4.2.1	Principaux résultats	29
4.2.2	Engagements internationaux	32
4.2.3	Répercussions imprévues	33
5.0	**Conclusions**	**34**

[redacted]<<

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.

[redacted]<<

>>>

<<<

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[1], 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 :

[1] **Modèle formatif** : type d'évaluation des méthodes 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*.

<<<

>>>

<<<

>>>

<<<

>>>

<<<

>>>

[redacted]<<

>>>

[redacted]<<

4.0 Les constatations

4.1 Mise en oeuvre

Malgré 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

<<<

>>>

<<<

>>>

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

>>>

<<<

>>>

[redacted]<<

>>>

<<<

>>>

[redacted]<<

>>>

<<<

>>>

[redacted]<<

>>>

<<<

>>>

<<<