

# Les flux financiers illicites

## Définition et place de la coopération internationale

### Introduction

Les Flux Financiers Illicites (FFIs) ont attiré ces dernières années l'attention et ont fait l'objet de nombreux rapports et d'investigations aussi bien par les organisations spécialisées qu'à travers des enquêtes journalistiques à grande échelle. Ces enquêtes à grand retentissement étaient le fruit de regroupement de consortiums constitués d'ONG, de journalistes et de supports médiatiques. Les FFIs constituent un phénomène complexe et polymorphe. Ils impliquent des déperditions financières importantes pour les pays émetteurs, notamment ceux en mal de développement. La CNUCED a estimé en 2020 ces pertes à une cinquantaine de milliards de dollars américains pour les pays africains. Un montant, qui, selon le même rapport, ne cesse de croître chaque année, impliquant une déperdition de ressources à même de permettre l'atteinte des objectifs du développement durable de l'agenda 2063 pour le continent (CNUCED, 2020).

### Définition des FFIs au niveau international et national

#### 1 - Au niveau International

Les débats internationaux sur la définition des Flux financiers Illicites n'est pas clos. Un processus pour cerner le concept est en cours au moins depuis le début des années 2010 impliquant plusieurs définitions différentes. On peut ainsi détecter 3 définitions parfois distinctes parfois complémentaires.

Il y a une première définition des FFIs au « sens strict ». Elle est l'apanage de la Banque mondiale (2016) qui renvoie aux transferts financiers transfrontaliers « qui sont de toute évidence dans l'illégalité ». Elle positionne donc les FFIs dans le domaine strictement juridique en mettant l'accent notamment sur les transferts liés à « la corruption, l'exploitation illégale des ressources naturelles, la contrebande et le trafic, le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et la fraude commerciale internationale ». Des activités clairement interdites dans les textes juridiques, mais qui ne prennent pas en considération des pratiques pouvant être légales dans la forme, c'est-à-dire qu'elles ne constituent pas des infractions à la loi mais dont la finalité est illégale, comme l'évitement de l'impôt à travers des procédés d'optimisation fiscale « agressive », d'abus de droit ou le recours à des paradis fiscaux.

La définition « au sens large » des FFI étend le concept aux transactions jugées non éthiques, même si elles ne sont pas illégales dans les juridictions compétentes. Une conception très large donc, qui peut être utile dans la quantification de ces flux mais qui pourrait limiter l'applicabilité des orientations politiques pour les juguler. Le Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (UE/CEA, 2015) définit les FFIs comme « les capitaux gagnés, transférés ou utilisés illégalement ». Selon ce qui est appelé « le rapport Mbeki » : « ces flux financiers sont des violations du droit dès leur origine, ou pendant leur déplacement ou leur utilisation, et doivent donc être considérés comme illicites. »

Cependant la différence entre ces deux définitions entre illégales et illicites rendent difficile l'appréhension unifiée du phénomène, sa mesure et in fine la mise en place de leviers pour le combattre. D'autant plus que le caractère illicite peut inclure des éléments d'illégalité

dépendamment de l'interprétation plus ou moins littérale du domaine de la loi ou plus ou moins large de l'esprit de la loi. Un débat théorique et éthique, en somme, qui a divisé les organisations internationales et les experts et qui continue à susciter débats juridiques et politiques, voire économiques et sociétaux. Une division d'autant plus marquée que le phénomène des FFI est très dynamique et connaît des évolutions et des innovations sans fin, en lien notamment avec l'évolution des techniques, des technologies et des sources de fraudes et d'évitement fiscaux.

Une troisième approche, plus en lien avec la genèse de ce projet, est liée au processus des objectifs de développement durable et qui questionne les conséquences des FFI plutôt que leurs définitions juridiques au sens large ou strict... Dans cette approche, essentiellement portée à l'Assemblée Générale des Nations Unies (2017), la définition des FFI renvoie à l'impact de ces flux sur « la stabilité et le développement des sociétés dans les domaines politique, social et économique ». Il en découle et comme suggéré par Musseli et Bürgui Bananomi (2020) que « les FFI sont définis comme des flux financiers internationaux qui ont un impact négatif sur le développement durable lorsque l'ensemble de leurs effets directs et indirects sont pris en compte ». La mise en avant de la notion d'« ensemble d'effets » vient pour contrecarrer les critiques selon lesquelles certaines pratiques illégales comme la corruption destinée à « accélérer » des chantiers de développement ou l'installation de multinationales ou encore la mise en place de prix de transfert avantageux pour les multinationales peuvent ne pas aboutir à une finalité négative pour le développement. Cette définition tend à être plus générale considérant que toute érosion de l'assiette fiscale est globalement nuisible au développement. Elle a un certain lien avec la conception de l'OCDE<sup>1</sup>.

Plus récemment, la CNUCED et de l'ONUDC définissent les flux financiers illicites comme « des flux financiers dont l'origine, le transfert ou l'emploi sont illicites, qui concrétisent un échange de valeur (au lieu d'une simple transaction monétaire) et qui franchissent les frontières des pays » (UNCTAD and UNODC, 2020).

Selon la CNUCED et l'ONUDC, les FFI peuvent être classés sous de nombreux angles : sources, canaux, impacts, acteurs impliqués et motifs. Le Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique, « Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique » (CNUCED, 2020), tout en s'attachant à évaluer les impacts sur la transformation économique et sur le développement social des FFI, prône une définition ancrée dans le droit (c'est-à-dire basé sur la légalité des actions) tout en y ajoutant la nécessité de la granularité, ce qui permet d'explicitier ce qui relève ou pas de leur périmètre en ce qui concerne les acteurs, les mécanismes de transfert ou d'origine.

## **2 - Au niveau National**

Au Maroc, il n'y a pas de définition particulière des FFI qui ait été adoptée officiellement. À partir des divers entretiens et consultations que nous avons pu établir avec diverses administrations marocaines, il s'avère que le cadre de référence et de définition de chaque administration, est en lien avec sa mission propre et ne prend pas en considération le référentiel ou les débats internationaux sur la question des FFI. Il s'avère aussi que pour

---

<sup>1</sup> « L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) fait référence aux stratégies de planification fiscale qui exploitent les failles et les différences dans les règles fiscales en vue de faire « disparaître » des bénéfices à des fins fiscales ou de les transférer dans des pays ou territoires où l'entreprise n'exerce guère d'activité réelle. » cf. : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beeps/>

certaines, ce cadre est celui de la loi (la loi 12-18 de juin 2021)<sup>2</sup> sur le blanchiment des capitaux (BC) et de la lutte contre le financement du terrorisme (FT).

Ainsi, dépendamment des institutions, chacun des interviewers se réfère à ses propres références. Par exemple, concernant les infractions douanières et de change, la référence est l'article 66 bis du code des douanes, entré en vigueur en 2022, sous l'impulsion des recommandations du GAFI. Le code des douanes assujettit à une déclaration : « Les effets de commerce, les moyens de paiement et les instruments financiers sont soumis, à l'entrée ou à la sortie du territoire assujetti, à une déclaration dont la forme est fixée par voie réglementaire, lorsque leur valeur est égale ou supérieur à 100.000 dirhams.»<sup>3</sup> En cas de non-déclaration, les opérations tombent doublement sous le coup des sanctions des Changes et de la Douane. Cette dernière jouant le rôle de police économique chargée d'appliquer la réglementation des Changes (« Instruction Générale de la Réglementation des Changes » mise à jour annuellement)<sup>4</sup>.

De manière générale, il y a encore confusion sur la définition des FFIs au sein des instances nationales concernées notamment en les intégrant globalement dans le cadre de la loi sur le blanchiment des capitaux.

### **3 - Capacité de lutte contre les FFIs :**

Comme montré plus haut les FFIs au Maroc sont plutôt appréhendés du point de vue de blanchiment des capitaux/ fuite des capitaux et selon les prérogatives particulières de chaque institution. Ainsi, les mécanismes de coordination de lutte et de prévention des FFIs se concentrent autour de la loi de lutte contre le blanchiment des capitaux (BC) et le financement du terrorisme (FT).

Ce cadre juridique a été récemment abrogée et complétée sous l'impulsion des recommandations du GAFIMOAN et du GAFI. Cette dynamique a essentiellement été marquée par l'adoption de la loi n°12-18 modifiant et complétant la loi n°43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et l'adoption des textes réglementaires pris pour son application, notamment le décret 2.21.633 portant création ANRF au deuxième semestre 2021.

Ces dispositifs ont permis de mettre en place l'Autorité Nationale de Renseignement Financier (ANRF)<sup>5</sup> au de lieu de l'UTRF (Unité de Traitement des Renseignement financier) et de renforcer le cadre légal. Il a permis en outre de renforcer son pouvoir et son organisation la mettant au centre du dispositif de lutte contre le BC et du FT. Par ailleurs la loi a permis la levée du secret professionnel aux personnes assujetties quand il s'agit de faire des déclarations de soupçons auprès de l'ANRF (voir section suivante).

La dynamique de changement juridique a aussi concerné l'introduction de certaines mesures au sein du Code des Impôts, (pénalisation de certaines infractions), du renforcement du rôle de la douane dans la lutte contre le BC, ainsi que le renforcement des prérogatives de l'INPPLC. Cette dynamique a aussi connu l'élargissement de la compétence territoriale à d'autres juridictions au niveau national (Casablanca, Fès et Marrakech) et le lancement d'une

---

<sup>2</sup> La loi 12-18 de juin 2021 a introduit des modifications sur le code pénal et le code de procédure pénale. Elle a aussi modifié et complété la loi 43-05, telle que modifiée et complétée par la loi n°13.10 et la loi n°145-12.

<sup>3</sup> [https://www.douane.gov.ma/code/T\\_code\\_339\\_F.htm](https://www.douane.gov.ma/code/T_code_339_F.htm)

<sup>4</sup> <https://www.oc.gov.ma/sites/default/files/reglementation/pdf/2022-01/IGOC%202022.pdf>

<sup>5</sup> Après un premier accord de nous rencontrer et un premier Rendez-vous accordé pour mener un entretien, le représentant de l'ANRF a reporté sine die ce RDV. Finalement, nous n'avons pas pu rencontrer l'ANRF malgré nos nombreuses relances.

police judiciaire spécialisée<sup>67</sup>. En outre, il a été institué un registre public des bénéficiaires effectifs des sociétés constituées au Maroc et des constructions juridiques, afin de fournir et de centraliser des informations exactes et fiables sur les bénéficiaires effectifs de ces personnes morales et de renforcer la transparence et l'intégrité du secteur financier national.

#### **i. Place de la coopération internationale dans la prévention et le recouvrement des FFIs**

La coopération internationale dans la prévention et la lutte contre les FFIs est fondamentale. Elle se fait essentiellement à travers un échange d'information dans le cadre des organisations internationales dédiées, par exemple l'Organisation Mondiale de la Douane, l'ONUUDC ou encore à travers la coopération dans des enquêtes internationales ou la mobilisation de l'Interpol. C'est d'ailleurs ce que nous confirment nos interlocuteurs à la douane. « Dans le cadre de la coopération internationale, il y a des opérations conjointes qui sont régulièrement organisées à travers l'OMD, l'ONUUDC et l'Interpol. Des conventions d'assistance administrative mutuelles internationales (AAMI) nous permettent d'échanger des informations »<sup>8</sup>. En l'absence d'autres interlocuteurs, notamment le ministère public ou le département de la justice, il est difficile de juger le niveau de coopération qu'a le Maroc avec d'autres organisations, ou dans d'autres domaines que ceux des douanes ou des Impôts. Mais nous pouvons illustrer cette coopération par les chiffres publiés dans le deuxième rapport d'évaluation nationale des risques de blanchiment des capitaux (ANRF,2021). Ainsi selon le tableau récapitulatif des demandes d'information concernant le blanchiment de capitaux, entre 2018 et 2020, leur nombre a atteint un total de 254 demandes, contre 204 demandes reçues au cours de la même période soit une moyenne de 80 demandes par an.

## **Conclusion**

la question des FFIs souffre d'une absence de définition dans le cadre national, ce qui la rend difficilement identifiable dans la pratique. Cette difficulté est amplifiée par les multiples zones grises de l'économie nationale, notamment en lien avec un secteur financier informel assez dynamique, comme la Hawala, tout comme l'existence de forte prégnance de l'économie informelle qu'elle soit légale ou illégale sur l'économie nationale. Le phénomène est ainsi sous étudié et mal encadré.

Par ailleurs, la problématique des FFIs est souvent occultée par la place prédominante de la loi sur le BC et FT. Il en résulte une faiblesse de la connaissance des mécanismes et des conséquences sur le développement des FFIs d'une manière plus large.

De même, il s'avère que la faiblesse de la coordination entre les diverses parties prenantes, notamment en lien avec la lutte contre la corruption ou la fraude et évasion fiscale, fait que le phénomène n'est pas pris dans sa globalité et généralement géré de manière sectorielle, chacun selon ses prérogatives. Alors même que plusieurs comités ou conseils d'administrations de stratégie sur des sujets en lien avec les FFIs pourraient regrouper les diverses parties prenantes. L'absence d'une stratégie globale contre les FFIs est ainsi patente

---

<sup>6</sup> Le Bureau national de lutte contre les crimes économiques et financiers, relevant de la Brigade nationale de la police judiciaire (BNPJ) a été créé en 2021 il a notamment pour prérogative d'appliquer la loi sur le blanchiment des capitaux

<sup>7</sup> Intervention à Tanger le 2 juillet 2021 du président délégué du Conseil Supérieur du pouvoir judiciaire. Cf. <https://www.mapnews.ma/fr/actualites/social/blanchiment-de-capitaux-le-maroc-consac%C3%A9-une-politique-p%C3%A9nale-%C3%A9conomique-efficace>

<sup>8</sup> Entretien avec l'auteur des représentants de l'administration des Douanes

bien qu'il y ait certaines stratégies comme la Stratégie Nationale de lutte contre la corruption ainsi que la stratégie de lutte contre le BC/FT qui peuvent clairement l'intégrer comme un de leurs objectifs.

Ce manque de coordination et le cloisonnement des prérogatives des organes chargés de contrôle, fait que l'appréhension globale du phénomène est assez limitée et que les efforts restent insuffisants pour une prévention et une lutte efficace.

**Extrait du rapport** : Comprendre l'écoulement des flux financiers illicites en lien avec la corruption et l'évasion fiscale au Maroc