

# DOSSIER DE PRESSE

## **Le Service central de prévention de la corruption présente son rapport pour l'année 2008**

*Un zoom sur la crise financière mondiale, l'affaire Madoff, les paradis fiscaux ou encore les risques de biais de l'expertise externe*



**Jeudi 22 Octobre 2009**

**Chancellerie**

# SOMMAIRE

- Communiqué de presse
- La crise des subprimes : la résurgence des fraudes dans la finance mondiale

L'origine de la crise : titrisation et développement incontrôlé des prêts immobiliers aux Etats-Unis

Une insuffisance de contrôles qui a rendu possible des opérations frauduleuses

Le SCPC : recommandations pour renforcer l'audit interne et les agences de notation

- Un cas topique de la faillite des contrôles : l'Affaire « MADOFF »

Un dispositif simple et attractif

Les innovations du montage de Bernard Madoff

Les similitudes de la chaîne de Madoff avec la crise des « subprimes »

Le scandale Madoff illustre la carence des contrôles

- La saisie des avoirs criminels : évolution et renforcement de la législation

La PIAC : un service dédié aux avoirs criminels

Des résultats très encourageants

- L'investigation dans les marchés publics
- Les paradis fiscaux et financiers
- L'indépendance de l'expertise externe

## Annexes

Rapport du SCPC pour l'année 2008

Plaquette de présentation du Service central de Prévention de la corruption



Paris, le 22 octobre 2009

## Communiqué de presse

### **Le Service Central de Prévention de la Corruption présente son rapport d'activité 2008**

**le Jeudi 22 octobre à 9 heures  
Chancellerie – Place Vendôme  
75001 PARIS**

Chaque année, le [SCPC](#) remet au garde des Sceaux son rapport d'activité dans lequel il dresse un diagnostic de la situation et formule des préconisations visant à mieux prévenir la corruption à l'échelle internationale.

Dans un contexte économique mondial tendu, le rapport d'activité 2008 comporte une analyse critique sur **les origines de la crise économique actuelle** et les dysfonctionnements qu'elle a révélés. L'étude met en exergue la faiblesse et l'insuffisance des mécanismes de régulation et de prévention des fraudes mis en place par les opérateurs actuels (en particulier dans **l'affaire Madoff**), ainsi que le rôle joué par **les conflits d'intérêts** et les **paradis fiscaux** dans cette crise.

De plus, le rapport focalise sur **les manquements à la probité** dans le secteur public, en proposant aux décideurs une méthodologie d'investigation pour mieux prévenir la corruption dans ce secteur.

Le rapport aborde également l'encadrement déontologique de l'expertise extérieure à l'administration au sein des entités ou des organismes qui y recourent fréquemment, la saisie des avoirs criminels en France et la compétence des juridictions pénales financières en matière de corruption internationale.

Le rapport est consultable en ligne en cliquant sur le lien suivant :

[Le rapport 2008 du SCPC](#)

---

Contact presse

**SCPC, Service Central de Prévention de la corruption  
M. Lionel Benaïche – Secrétaire général  
01 44 77 69 65**

## La crise des subprimes : la résurgence des fraudes dans la finance mondiale

L'épisode des « subprimes » est le point de départ de la plus importante crise économique et financière depuis 1929. Elle provient d'une accumulation de dérives, dont une partie a été occultée par les acteurs qui en ont tiré profit.

**Le principal enseignement de cette crise est la nécessité de la régulation et la mise en œuvre d'instruments de contrôle.**

Par l'étude des fraudes et phénomènes corruptifs observés lors des principales crises financières passées, le SCPC a proposé **des outils de compréhension et de recherche des infractions**, permettant ainsi à l'opinion publique et aux décideurs politiques de mieux en comprendre les rouages.

- **L'origine de la crise : titrisation et développement incontrôlé des prêts immobiliers aux Etats-Unis**

Durant une dizaine d'années aux Etats-Unis, des montants très importants de prêts immobiliers ont été accordés à des personnes qui n'offraient pas les garanties de revenus ou matérielles suffisantes. Le modèle économique de ces prêts supposait la hausse continue des prix immobiliers, afin de couvrir les défaillances de remboursements.

Ces créances immobilières ont ensuite été converties en titres boursiers, qui mêlés à d'autres titres dans les produits complexes, tels les CDO (Collateralized Debt Obligation) et CDS (Credit Default Swap), ont contaminé l'ensemble du système financier.

La titrisation a échappé à la régulation de l'activité financière et permis le transfert entre acteurs financiers de risques, très difficilement évaluables.

De plus, l'utilisation de moyens d'ingénierie financière, tels des « Spécial Purpose Vehicle » (SPV) ou « Structured Investment Vehicle » (SIV), et la dissolution du lien entre actif réel, débiteur, créance et actif financier sous-jacent, ont accompagné l'emballement de la machine financière.

- **Une insuffisance de contrôles qui a rendu possible des opérations frauduleuses**

**Le secteur immobilier est communément l'objet de fraudes.** Dans ce secteur, la multiplication du nombre des intervenants et du montant des encours, accompagnée de l'affaiblissement des réglementations pourraient avoir facilité l'apparition de fraudes.

Dans un tel contexte le SCPC a décrit les mécanismes de fraude qui sont couramment employés dans ce secteur et que l'on peut retrouver dans la crise des « subprimes ».

La crise, a également mis en évidence **la défaillance des contrôles internes, des auditeurs externes et des organismes chargés de l'évaluation des produits financiers et des intervenants dans le marché financier.**

Il apparaît que ces contrôles ont largement failli à leurs missions sur toute la chaîne des opérations de crédit et d'évaluation du risque du produit. Cette défaillance a concerné tant les méthodes que les hommes.

**Les dysfonctionnements ont aussi touché le secteur bancaire, financier et de l'assurance.** Par exemple, les acteurs de ces secteurs ont utilisé des produits financiers qu'ils ne maîtrisaient pas, ont créé des moyens de gestion, telles des filiales dans des paradis fiscaux, qui se sont révélés incontrôlables et échappant à toute législation.

Le rapport du SCPC étudie dans quelles conditions ces errements pourraient être constitutifs d'infractions, comme des conflits d'intérêts ou de faux en écritures privées.

- **Le SCPC : recommandations pour renforcer l'audit interne et les agences de notation**

S'agissant de l'audit interne, le SCPC a proposé **d'améliorer les procédures de sélection des auditeurs.** Il a, également, envisagé **d'élargir et de renforcer les procédures de contrôle** : contrôles plus approfondis, renforcement des contrôles humains et sur les personnes participant aux opérations, amélioration de la formation en criminologie.

De plus, concernant les agences de notation, le SCPC s'est interrogé sur la possibilité de **transformer leur statut et de les placer sous la tutelle de la puissance publique.** Il a aussi émis la proposition de donner à l'autorité de contrôle de ces agences, **le pouvoir d'agréeer leurs méthodes d'évaluation.**

## ➤ Un cas topique de la faillite des contrôles : l'Affaire « MADOFF »

Le dispositif mis en place par Bernard Madoff correspondait au célèbre montage financier de l'escroc Charles Ponzi baptisé : « chaîne de Ponzi ».

Bernard Madoff a été jugé en 2009 et condamné à 150 ans de prison. Lors de son procès, celui-ci avait reconnu avoir orchestré pendant 20 ans, une pyramide de Ponzi détournant ainsi 50 milliards de dollars.

En 1920, Charles Ponzi avait détourné aux Etats-Unis 162 millions de dollars, au détriment de 40 000 personnes, grâce à un montage simple mais efficace. Ce scandale a tant marqué l'opinion publique que le nom de son auteur a été attribué au montage. La « chaîne de Ponzi », ou « dynamique de Ponzi », ou encore « jeu de Ponzi », constitue une forme d'escroquerie par cavalerie, fonctionnant par effet de boule de neige.

### • Un dispositif simple et attractif

Bernard Madoff avait organisé un montage assez simple reposant sur les éléments suivants :

- Un rendement des placements fictivement supérieur à celui offert par le marché et accompagné d'un avantage fiscal ;
- Des informations vagues sur la façon dont les rendements étaient obtenus ;
- La création d'un véritable réseau, parfois de personnalités connues de la finance, pour attirer les investisseurs ;
- Les contributeurs motivés par l'appartenance à un groupe d'investisseurs privilégiés ;
- La mise en valeur d'un savoir-faire proche des comportements sectaires comme base de l'escroquerie.

Les rendements assurés aux clients les plus anciens, conduisaient ceux-ci à inviter leurs proches et amis à investir à leur tour dans la société de Bernard Madoff.

Les placements réalisés avaient diverses origines :

- les **grandes fortunes**, en grande majorité expatriées ;
- de **nombreuses entreprises de taille moyenne** ;
- les **fonds nourriciers** étaient souvent des sociétés extra-territoriales ayant un capital important. Cependant de grandes banques étaient sollicitées par Bernard Madoff et ont aussi rempli la fonction de fonds nourriciers.
- **Les grandes banques** réalisant des placements pour le compte de leurs clients ;
- **les investisseurs individuels** ont été très nombreux et le plancher de placement était faible (50 000 euros).

### • Les innovations du montage de Bernard Madoff

De par son ampleur et la mise en application de l'escroquerie au niveau de la gestion du patrimoine, le mécanisme de l'affaire Madoff était doublement novateur.

Le système reposait sur la mise en place :

- **d'une structure « tête de pont »** qui centralisait les collectes de fonds, et utilisait une cascade de sociétés pour masquer ou effectuer les opérations. Les banques de gestion assurant le dépôt des titres et les contrôles comptables n'ont pas procédé aux contrôles prescrits par la réglementation ;
- **d'une structure de placement** censée générer les produits financiers.

Pour donner une crédibilité à la gestion de ces placements, un cabinet d'audit externe effectuait les contrôles d'usage, mais ne disposait que d'une information partielle. De même, la ou les banques gestionnaires qui assuraient la garde des actifs et versaient des rémunérations à ce titre, n'étaient destinataires que d'une partie de l'information. Des trusts (gestionnaires de la fortune personnelle) et des structures assorties abritées dans des sites peu contrôlés permettaient de camoufler les sommes détournées.

- **Les similitudes de la chaîne de Madoff avec la crise des « subprimes »**

Comme dans la plupart des fraudes bancaires, le SCPC note la présence constante de rabatteurs qui conduisent le client vers l'escroc.

Le système juridique, comptable et financier empêche la vision globale des opérations engagées, chaque étape étant structurée de façon autonome.

Les produits de Bernard Madoff, comme ceux des « subprimes » ont été diffusés en Europe dans des OPCVM (1) échappant à la vigilance des investisseurs.

(1) OPCVM : Organismes de placement collectif en valeurs immobilières

- **Le scandale Madoff illustre la carence des contrôles**

Les montages de Bernard Madoff proviennent de la renonciation d'un nombre non négligeable d'acteurs du système financier à se prémunir contre des opérations qui auraient pu être évitées grâce à l'analyse de la probité, les méthodes et les pratiques utilisées par les fonds alternatifs.

## ➤ **La saisie des avoirs criminels : évolution et renforcement de la législation**

La problématique de la saisie des avoirs criminels se pose avec acuité et demeure d'actualité avec la mise en place le 18 décembre 2008 des **27 Assets Recovery Office (A.R.O.)** au sein de l'Union Européenne, le réexamen par le G20 de la liste des paradis fiscaux et l'étude, à l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi sur le recouvrement des avoirs criminels. Les instances internationales (ONU, Conseil de l'Europe,...) mais également les cénacles professionnels (professions du droit, banque, etc), observent avec intérêt les nouvelles obligations légales ainsi que les comportements préconisés.

### • **La PIAC : un service dédié aux avoirs criminels**

Pour agir plus efficacement sur la saisie des avoirs d'origine criminelle, en complément des magistrats ou services de police qui interviennent sur les confiscations de biens, un service central spécialisé au sein de la Police a été créé le 15 mai 2007. Il s'agit de la **Plate-forme d'identification des avoirs criminels** ou encore **PIAC**, dépendant du ministère de l'Intérieur. Ce service fait partie intégrante de l'Office Central de Répression de la Grande Délinquance Financière.

Son rôle consiste à :

- Centraliser, recouper et redistribuer l'information
- Apporter un complément d'enquête aux investigations traditionnelles
- Diligenter l'initiative des enquêtes.

La plate-forme a trois domaines d'intervention :

- **des actions juridiques** : demandes de renseignements sur le cadre légal, les références juridiques et des propositions de solution au cas d'espèce évoqué, recherche de conventions ;
- **des actions opérationnelles** : demandes d'informations sur le patrimoine des personnes ou des sociétés en France ou à l'étranger, dans le cadre de la coopération policière.
- **des actions techniques** : demandes de renseignements sur la procédure à mettre en œuvre pour l'identification, la saisie ou la confiscation.

### • **Des résultats très encourageants**

Un premier bilan quantitatif fait notamment apparaître que depuis la mise en place du service :

- **Les saisies de 2008 ont augmenté de 54% par rapport à 2007 ;**
- **Les saisies propres aux « autres biens mobiliers »** (or, carburant, matériels industriels...) ont fortement augmenté, notamment dans le cadre d'opérations de lutte contre l'orpaillage illégal menées par la gendarmerie de Guyane ;
- **Des saisies de fonds de commerce ont été réalisées pour la première fois** par des enquêteurs de la plate-forme

Au total, les avoirs criminels saisis en 2008 ont représenté, en valeur globale, la somme de **93.870.182 euros**, avec :

- 63 demandes venant de l'étranger
- 103 vers l'étranger

En particulier, la P.I.A.C, a contribué à hauteur de **3.454.528 euros** aux saisies pénales, et de **6.890.267 euros** pour les mesures conservatoires mises en œuvre au titre de l'article 706-103 du code de procédure pénale, soit un total de **10.344.795 euros**.

Au cours de l'année 2008, la PIAC a été saisie à **47 reprises**, par le biais de commissions rogatoires ou des particuliers, **pour l'identification, la localisation et la mise en œuvre des premières mesures conservatoires sur les biens**.

Les infractions ont des origines variées. Cependant la plupart concerne des infractions de criminalité organisée. Les infractions à la législation sur les stupéfiants restent la base infractionnelle la plus fréquente pour les saisines de la plate-forme.

Lors de la mise en place de la PIAC, la circulaire interministérielle a prévu un réseau de correspondants au sein de la police et de la gendarmerie. Ces personnels sont chargés de fournir trimestriellement des éléments statistiques à la plate-forme et de filtrer les demandes de concours.

## ➤ L'investigation dans les marchés publics

Le SCPC a souhaité, dans le prolongement du guide d'audit de la corruption présenté dans son rapport 2007, proposer aux décideurs publics **une méthodologie d'investigation pour mieux prévenir la corruption dans les marchés publics.**

Cette méthodologie est destinée à aider les décideurs publics à mieux identifier les origines et les processus de développement de la corruption ou de la fraude dans les marchés publics au sein de leurs collectivités. **Elle constitue, comme l'audit, un outil de contrôle interne (maires ou contrôleurs des collectivités) ou de contrôle externe (commissaires aux comptes, ou services du ministère des Finances).**

De la même façon, cette investigation peut - lorsqu'une suspicion d'infraction existe - conduire le décideur à utiliser l'article 40 du code de procédure pénale pour saisir l'autorité judiciaire.

La phase judiciaire permettra alors **d'entreprendre des investigations plus approfondies, telles que la saisie des disques durs ou des logiciels** (extraction des données fournisseurs, acheteurs...), **les auditions, gardes à vue, perquisitions...**

Le SCPC expose **les différentes étapes d'une recherche de preuve** - de la formulation d'une hypothèse à l'identification des comportements frauduleux- **avant de présenter les différents champs couverts par cette recherche** (contrats, fournisseurs, sociétés-écrans...). L'étude aborde enfin l'investigation pénale proprement dite **et les différentes options ouvertes au magistrat instructeur pour mettre à jour les preuves.**

Par une **analyse informatisée des fraudes dans les marchés publics** le SCPC propose un outil complémentaire mis à disposition des enquêteurs afin de faciliter leur travail d'analyse des informations et de collecte des preuves de la corruption.

## ➤ Les paradis fiscaux et financiers

A l'occasion du dernier sommet du G20 (Londres avril 2009), conformément à ce qui était réclamé par la France et l'Allemagne concernant l'identification des « juridictions non coopératives » par les organismes internationaux concernés, il a été demandé à l'OCDE d'actualiser la liste des paradis fiscaux.

Il est courant de mettre sur le même plan « paradis fiscaux », d'une part, et « paradis financiers » ou « paradis bancaires », d'autre part, alors qu'il s'agit de deux notions différentes. Dans le premier cas, le régime fiscal est avantageux, dans les autres, il existe un secret bancaire renforcé.

Fiscalement, les paradis permettent l'évasion de revenus, le transfert de patrimoine, la gestion offshore des revenus et des actifs mobiliers et immobiliers. Ils fournissent également le moyen de se soustraire à un grand nombre de contrôles tenant par exemple, au régime de change, à l'origine des fonds ou à l'identité du destinataire. Ils facilitent, enfin, la mobilité internationale des capitaux.

## ➤ L'indépendance de l'expertise externe

**Le recours à l'expertise externe s'est développé pour mieux répondre aux besoins nouveaux de transparence et de rationalisation de l'action administrative et à l'exigence, par les citoyens, de procédures de prise de décisions impartiales et contradictoires.**

A cet égard, l'expert répond à une obligation d'indépendance dont la violation délibérée l'expose à des poursuites disciplinaires, civiles ou pénales.

Dans la continuité du rapport 2007, le SCPC a interrogé les entités recourant fréquemment à une expertise externe dans des secteurs très diversifiés. A l'issue de l'enquête, le service a dressé un premier bilan des dispositions de prévention mises en œuvre pour garantir l'impartialité du processus de consultation et limiter les risques de biais.

Il apparaît que la question la plus fréquente relative à l'indépendance de l'expert se pose en termes de conflits d'intérêts (financiers, personnels, directs ou indirects). Ceux-ci constituent en effet un sujet de préoccupation majeure, en raison tant du développement des activités de recherche « partenariales », que du recours, de la part de la puissance publique, à des experts justifiant de compétences de « terrain » et travaillant plus ou moins régulièrement avec l'industrie et le secteur privé.

Si la transparence des procédures de décision s'impose comme principe unanime, sa mise en œuvre fait l'objet d'avis divergents.

Dans ce cadre, plusieurs interrogations se sont posées :

- La déclaration publique d'intérêts et sa publicité constituent-elles des garanties suffisantes ?
- Devrait-on définir des sanctions ou instituer des mécanismes d'arbitrage ?
- L'élaboration de codes de déontologie s'avère-t-elle possible et utile ou doit-on considérer que le statut de l'expert doit découler du statut de l'expertise ?
- Dans la mesure où l'existence de relations plus ou moins étroites avec le milieu industriel est dans bien des cas inévitable, ne faudrait-il pas rechercher des garanties par d'autres voies, de nature institutionnelle ou procédurale, comme la constitution de collèges d'experts ou de commissions pluralistes ?

Les réflexions que ces interrogations ont apportées ont permis de fournir un travail original visant à mieux prévenir les conflits d'intérêts.

Cette contribution synthétise les efforts accomplis par les principaux opérateurs.