

N° 820
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juillet 2022

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à la **création** d'une commission d'enquête sur les **crypto-actifs**,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Nathalie GOULET,

Sénateur

(Envoyée à la commission des finances.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Chacun d'entre nous a déjà entendu au moins une fois le mot Bitcoin, sans doute le plus connu des crypto-actifs. Depuis leur première mise en circulation sur le marché en 2009, les crypto-actifs ont connu un véritable succès, notamment grâce à leur accessibilité.

En 2021, selon les données du ministère de l'Économie et des Finances, on dénombrait « 5 023 crypto-monnaies en circulation dans le monde ». Crypto Parrot, un simulateur de *trading*, estimait quant à lui que le volume des crypto-actifs en circulation avait augmenté de 68 %¹ entre les mois de septembre 2020 et de septembre 2021, pour une valeur totale de 2 600 milliards de dollars en 2021.

Si la presse se fait régulièrement l'écho du développement des crypto-actifs et de leur caractère innovant, et que les réseaux sociaux sont criblés de publicités vantant leurs mérites et annonçant des lancements de produits plus grandioses les uns que les autres, l'objet reste mal identifié et nombre de nos concitoyens, étrangers à cette technologie, peinent à l'appréhender.

Chacun a toutefois compris qu'un crypto-actif était un actif numérique anonyme et facile d'emploi, qui pouvait permettre de générer d'importants profits. L'étymologie même du mot « crypto-actif » donne un premier indice sur leur vocation d'utilisation : l'anonymat de ses utilisateurs. En effet, le préfixe « crypto » provient du grec et signifie « caché », ce qui est bien là par exemple tout le principe de l'usage de la cryptographie.

Selon le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, les crypto-actifs désignent « des actifs virtuels stockés sur un support électronique permettant à une communauté d'utilisateurs les acceptant en paiement, de réaliser des transactions sans avoir à recourir à la **monnaie légale**². » L'Autorité des marchés financiers (AMF), quant à elle, les définit, dans une approche plus scientifique,

¹ « Nathalie Goulet, L'Abécédaire du financement du terrorisme – Le Cherche-Midi, mars 2022. »

² Crypto-monnaies, crypto-actifs... Comment s'y retrouver ? Bercy Info, 20/04/2022.
<https://www.economie.gouv.fr/particuliers/cryptomonnaies-cryptoactifs>

comme « des actifs numériques virtuels qui reposent sur la technologie de la *blockchain* (chaîne de blocs) à travers un registre décentralisé et un protocole informatique crypté³. »

Ces définitions permettent d'ores et déjà d'acter un point : un crypto-actif n'est pas une monnaie par essence. En effet, et même si cet aspect primordial est trop souvent incompris, ce sont l'offre et la demande qui déterminent à eux seuls la valeur du crypto-actif.

Dans ces définitions, deux mots-clés doivent être retenus : « *blockchain* » et « légale ». Ces deux concepts façonnent les crypto-actifs aussi bien dans leur utilisation que dans leur fonctionnement technologique. Comprendre les enjeux que cachent ces thèmes nous permet de comprendre une partie des problématiques essentielles des crypto-actifs.

Une technologie permettant l'anonymat et favorisant l'opacité des échanges : qu'est-ce que la *blockchain* ?

La *blockchain* désigne, selon la définition du ministère de l'Économie et des Finances, « une technologie de stockage et de transmission d'informations⁴ » indispensable au fonctionnement des crypto-actifs. Elle a commencé à se développer et à s'étendre en 2008.

La *blockchain* permet surtout et avant tout de supprimer le rôle de l'intermédiaire dans les échanges. Les crypto-actifs ne reposent donc pas dans leur fonctionnement sur un acteur tiers - comme les banques avec la monnaie - ou sur une institution.

Ainsi les crypto-actifs, grâce à la *blockchain*, poursuivent un objectif simple : rendre possible des échanges encodés, anonymes, sécurisés, transparents pour les utilisateurs et surtout opaque pour les autorités. L'absence parfaite de régulation par une autorité centrale permet aux utilisateurs d'échapper complètement à la supervision des gouvernements.

Une législation lacunaire ?

En ce qui concerne la réglementation des crypto-actifs, une chose est certaine : cette dernière est lacunaire. C'est d'ailleurs ce que nous a rappelé Christine Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne (BCE), en soulignant que la réglementation MiCA (Market in crypto-assets), récemment adoptée par le Parlement européen, était « trop restreinte » et

³ « Qu'est-ce qu'une « cryptomonnaie » ? » - L'Autorité des marchés financiers
<https://www.amf-france.org/fr/quest-ce-quune-cryptomonnaie>

⁴ Crypto-monnaies, crypto-actifs... Comment s'y retrouver ? Bercy Info, 20/04/2022.
<https://www.economie.gouv.fr/particuliers/cryptomonnaiescryptoactifs>

que « ce territoire inexploré [mettait] les consommateurs en danger ». La présidente de la BCE a également déploré la lenteur avec laquelle ce sujet est traité par les autorités nationales et européennes, alors que MiCA ne devrait pas entrer en vigueur avant 2024 : « *c'est très éloigné lorsque l'on pense à la vitesse à laquelle les valeurs de marché évoluent. Nous avons souhaité aller dans le sens de ceux qui ont la volonté de réglementer ces actifs* »⁵.

Le Parlement et le Conseil européen ont par ailleurs adopté une proposition visant à combattre le blanchiment d'argent par voie de crypto-actifs. Ce règlement TFR (Transfer of Funds Regulation) contraindra les entreprises de crypto-actifs à identifier les parties prenantes dès le premier euro échangé. Cependant, là-encore, le règlement ne sera pas immédiatement effectif puisqu'il entrera en vigueur avec MiCA 1⁶.

Toutefois, malgré un régime juridique encore extrêmement lacunaire, une chose a été acquise : les crypto-actifs ne sont pas des monnaies ! Pour citer le ministère de l'économie et des finances, les « crypto-monnaies ne sont pas reconnues comme des instruments financiers [...], les crypto-monnaies ne sont pour l'heure pas réglementées⁷. »

Aussi, la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, dans son article 41, dispose que, par son absence de rattachement à une institution et d'un cours légal dans un pays, permettant l'évaluation de sa valeur, une crypto-monnaie n'est pas une monnaie sur le plan juridique. Le terme « monnaie » a disparu de sa dénomination puisque la loi la désigne dorénavant sous l'appellation d'« actifs numériques », bénéficiant de leur propre régime fiscal.

Légalisation des crypto-actifs dans des pays politiquement instables

De l'interdiction complète, comme en Chine, où le minage comme les échanges de crypto-actifs sont strictement proscrits, à la légalisation totale et aux incitations étatiques, l'éventail des options choisies par les gouvernements sur le sujet des crypto-actifs est bien large.

⁵ « Cryptomonnaies : vers une nouvelle réglementation ? » - Rédaction Mieux Vivre, 2022
<https://www.mieuxvivre-votreargent.fr/autres-placements/cryptomonnaies/2022/06/22/cryptomonnaies-vers-une-nouvelle-reglementation/>

⁶ Le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord provisoire obligeant les acteurs cryptos à fournir des informations d'identification sur les transactions en cryptomonnaies, Pauline Armandet, BFM Crypto, juin 2022.
https://www.bfmtv.com/crypto/regulation/1-ue-va-demander-aux-acteurs-cryptos-d-identifier-les-parties-prenantes-des-1-euro-de-transaction_AV-202206300263.html

⁷ « Crypto-monnaies, crypto-actifs... Comment s'y retrouver ? » Bercy Info, 20/04/2022.
<https://www.economie.gouv.fr/particuliers/cryptomonnaiescryptoactifs>

Si la régulation des crypto-actifs demeure lacunaire en France et en Europe, certains pays ont quant à eux décidé de mettre en place des régimes très souples. Seulement, ces pays se trouvent pour la plupart dans des situations politiques extrêmement instables.

Le Président Zelensky a officiellement légalisé les crypto-actifs en Ukraine le 16 mars 2022. Si cette technologie était déjà très populaire dans le pays, qui se situait dans le top 5 des pays utilisant le plus de crypto-actifs, cette loi a permis d'encadrer leur utilisation, même si ce n'était pas le premier objectif poursuivi. En effet, la loi a avant tout permis à l'Ukraine, et à son armée, de recevoir des soutiens financiers en provenance des quatre coins du monde. Par le biais du *crowdfunding*, le pays a reçu des dizaines de millions d'euros en crypto-actifs. Ces dons ont permis de financer l'équipement de l'armée nationale.

Si les crypto-actifs ont pu dans ce cas soutenir une cause noble, le Fonds monétaire international (FMI) a déjà mis en garde contre la légalisation totale des cryptoactifs.

En réaction à la situation du Salvador, où les crypto-actifs peuvent être utilisés de la même manière que la monnaie nationale, le FMI a, dans un communiqué, rappelé que « l'utilisation du bitcoin [posait] des risques importants pour la stabilité financière ». Le FMI est allé jusqu'à demander au Salvador de « supprimer le statut légal du bitcoin ».

La République centrafricaine a également franchi ce seuil en reconnaissant le bitcoin comme monnaie officielle - au côté du franc CFA - et en légalisant totalement l'usage des crypto-monnaies⁸. Cette décision a été prise alors que le pays était ravagé par la guerre civile et occupait la deuxième place parmi les pays les moins développés du monde.

Utilisations multiples : financement d'organisations criminelles et associations de malfaiteurs :

Par leur opacité, les crypto-actifs peuvent servir au financement d'organisations criminelles et faciliter les associations de malfaiteurs. Le bitcoin en a malheureusement été la preuve.

Son achat était devenu extrêmement simple, accessible à tous, avec la possibilité, jusqu'en décembre 2020, d'acquérir des bitcoins dans les bureaux de tabac. Pourquoi n'est-ce plus possible aujourd'hui ? En septembre de la même année, « le Parquet national antiterroriste a

⁸ « La Centrafrique lance le projet de sa propre cryptomonnaie et d'un crypto-hub » - Le Figaro avec AFP, juillet 2022.

démantelé un réseau de 29 individus soupçonnés d'avoir financé un réseau d'extrémistes islamistes se trouvant en zone de guerre irako-syrienne par le biais de coupons bitcoins achetés en bureau de tabac⁹. »

Si le financement du terrorisme *via* les crypto-actifs est désormais une problématique reconnue, elle ne constitue, en fait, que la partie visible de l'iceberg. Les crypto-actifs sont aujourd'hui utilisés pour soutenir ou pour participer à de nombreuses autres activités illégales.

Deux exemples peuvent être utilement présentés ici. Commençons par aborder celui du *darknet*.

Sur ce réseau superposé et crypté, les crypto-actifs peuvent être utilisés pour prendre part à de nombreuses activités illégales et financer des organisations criminelles. Les réseaux de proxénétisme y ont notamment trouvé un nouveau champ d'expansion, à l'instar d'Eros, qui entend reprendre à son compte les caractéristiques des logiques d'ubérisation pour développer son réseau de prostitution.

Deuxième exemple, le blanchiment d'argent, lui aussi facilité par l'essor des crypto-actifs qui sont considérés par le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB), comme l'un des « facteurs de risque parmi les plus élevés ».

Au regard de ces enjeux, et pour reprendre les termes de l'économiste et députée européenne Aurore Lalucq dans une tribune publiée dans *Le Monde*, « l'enjeu n'est ni plus ni moins que de mettre un terme à ce nouveau Far West des crypto-monnaies ».

Fantasme, méconnaissance ou réelle menace ?

Alors que des fantasmes et une certaine méconnaissance entourent sans aucun doute les crypto-actifs, la nécessité urgente de légiférer autour de cette technologie ne fait pas l'unanimité. Bien au contraire, les crypto-actifs suscitent, auprès de certains, une forte admiration, au mépris, de l'absence de toute réglementation et de leur dangerosité avérée.

Ce phénomène d'attraction est particulièrement visible à l'occasion de l'organisation de grands événements. C'est par exemple le cas de la *Crypto Expo Dubaï 2022*, organisée les 5 et 6 octobre prochain : rassemblant des milliers de visiteurs, le plus grand salon au monde dédié aux crypto-actifs promet sur son site argent facile et opportunités sans précédent. Ce phénomène se propage également à l'Europe, avec l'organisation, du 12 au

⁹ Nathalie Goulet, *L'Abécédaire du financement du terrorisme* – Le Cherche-Midi, mars 2022.

14 octobre 2022, de l'évènement Bitcoin Amsterdam, vendu comme historique et incontournable.

Le monde universitaire a, quant à lui, un avis bien plus tranché sur la question. Parmi les économistes, nombreux sont ceux qui s'inquiètent de l'instabilité bancaire et financière que pourraient provoquer les crypto-actifs et craignent de les voir devenir les nouveaux *subprimes*. La valorisation des crypto-actifs avait d'ailleurs dépassé celle des *subprimes* en 2008.

Partagés entre fantasme, crainte et méconnaissance, il semble donc urgent de mieux connaître ces dispositifs et peut-être de les encadrer. C'est la raison de la présente proposition de résolution aux fins de constitution d'une commission d'enquête sénatoriale, dont l'objet serait de dresser un état des lieux et de faire des propositions concrètes visant à encadrer et à sécuriser l'utilisation des crypto-actifs.

Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les crypto-actifs

Article unique

En application de l'article 51-2 de la Constitution, de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, est créée une commission d'enquête composée de vingt et un membres chargée, d'une part, de dresser un état des lieux des dangers induits par l'utilisation et l'accessibilité des crypto-actifs et, d'autre part, de faire des propositions concrètes visant à encadrer et à sécuriser leur utilisation.