

Paris, le 13 DEC. 2023

Madame la Présidente de la 1^{ère}
Chambre de la Cour des Comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

Objet : Réponse du Directeur général du Trésor et du Président du COLB aux observations définitives de la Cour des comptes intitulées « Les crypto-actifs : une régulation à renforcer »

Référence : S2023-1247

Madame la Présidente,

Vous nous avez adressé, par courrier en date du 2 novembre 2023, les observations définitives intitulées « Les crypto-actifs : une régulation à renforcer ». Ces observations appellent de notre part les remarques suivantes.

A titre liminaire, nous partageons le constat positif dressé dans les observations définitives sur la politique volontariste menée par la France concernant les actifs numériques en matière de réglementation, et plus précisément de lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme (LCB-FT). Le cadre juridique associé donne globalement aux administrations et services concernés des moyens pour réaliser leurs missions et ne présente pas de carence même s'il doit s'adapter constamment à l'évolution des pratiques. La récente analyse nationale des risques de BC-FT publiée en janvier 2023 par le COLB a d'ailleurs veillé à décrire les menaces et les vulnérabilités auxquelles la France est confrontée et à retenir un risque très élevé pour les actifs numériques dans l'objectif de sensibiliser les professionnels assujettis.

L'implication de la France sur la politique LCB-FT se mesure aussi au regard de son dispositif national qui a souvent été précurseur des évolutions internationales à l'image de l'encadrement des prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) dès 2019. Les autorités françaises poursuivent le déploiement du Plan d'actions interministériel élaboré en 2021 dans l'objectif de renforcer l'ensemble des actions et priorités afin de lutter résolument contre le blanchiment de capitaux. Ce plan d'actions a d'ailleurs vocation à être enrichi de certaines préconisations issues de l'évaluation de la France par le GAFI à l'appui de l'analyse nationale des risques publiée en janvier 2023. À ce titre, nous partageons également les orientations des recommandations n°2 (étudier les conditions du développement d'outils souverains partagés entre les services en charge de la LCB-FT) et n°3 (renforcer les moyens, la formation et l'expertise sur les crypto-actifs des services en charge de la LCB-FT). Plusieurs mesures envisagées dans le plan d'action interministériel 2023-2025 en cours de construction concourent aux recommandations que vous formulez en termes de sensibilisation des professionnels aux risques LCB-FT présentés par les actifs numériques ou encore en matière de formation des acteurs sur ce secteur en constante évolution.

Concernant votre proposition de mise en place de listes publiques à l'échelle européenne comprenant notamment les portefeuilles identifiés par les services européens et nationaux comme présentant des risques élevés de BC-FT et s'imposant à tous les fournisseurs enregistrés en Europe (p. 65), nous comprenons l'intérêt d'une telle mesure mais nous nous interrogeons sur sa portée opérationnelle et les conséquences juridiques de la mise en place de telles listes. Plus précisément, il conviendrait de clarifier i) si le superviseur financier compétent pour le secteur des actifs numériques dans chaque Etat membre serait en charge de dresser et mettre à jour cette liste, ii) les critères retenus pour indiquer qu'un portefeuille d'actifs numériques est à haut risque; iii) l'articulation avec l'autorité européenne de lutte contre le blanchiment (AMLA) en termes de partage des listes et de rédaction des critères, iv) les conséquences de l'inscription d'un portefeuille de cryptoactifs sur cette liste (vigilance client renforcée pour les professionnels assujettis, interdiction d'effectuer un transfert depuis ou vers ces portefeuilles...). En outre, les trilogues sur les trois textes du paquet législatif LCB-FT restant en discussion doivent s'accélérer d'ici la fin de l'année 2023 pour parvenir à un accord souhaité avant la fin du premier trimestre 2024. Pour l'heure, de telles dispositions n'ont été prévues ni dans le mandat de négociation du Conseil, ni dans celui du Parlement : les principales dispositions concernant les actifs numériques en discussion sont relatives à la mise en œuvre des diligences clients dès 1 000€ pour toutes les transactions occasionnelles autres que les transferts de fonds couverts par le Règlement sur les informations accompagnant certains transferts de fonds (Règlement TFR), la mise en œuvre de vigilances renforcées par les PSAN en cas de transactions en provenance ou à destination d'adresses autohébergées et la mise en œuvre de vigilances renforcées par les organismes financiers de l'UE proposant des services de correspondance impliquant des transactions en actifs numériques à des organismes basés dans des pays tiers.

Enfin, nous partageons votre analyse sur le rôle déterminant de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) dans l'encadrement des PSAN et pour l'accompagnement du développement du marché des cryptoactifs. Les ressources et les compétences mobilisées dans le suivi du marché des crypto-actifs présentent de fortes synergies avec la supervision des autres marchés (analyse des plateformes d'échange, connaissance des abus de marché et de procédures anti-blanchiment, etc.), il semble toutefois difficile d'établir une trajectoire pluriannuelle distinguant les moyens consacrés à ces missions dans l'enveloppe budgétaire annuelle des deux autorités. L'AMF est en outre une autorité publique indépendante dont les priorités de supervision et l'allocation des moyens doivent être décidées par ses organes de décision. Pour ces raisons, il semble difficile d'envisager une évolution du pilotage budgétaire des ressources de l'AMF consacrée à cette mission. Le Gouvernement veille toutefois à adapter les moyens des deux autorités à l'évolution de ce marché et a d'ailleurs proposé une révision significative de leur plafond de ressources respectif à l'occasion du projet de loi de finances pour 2024.

Je vous prie d'agrérer, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.

Emmanuel MOULIN

Directeur général du Trésor

Didier BANQUY
Président du COLB