Revue Africaine de la Banque et des Assurances
(African Review of Banking and Insurance)
Volume 1, n° 2 (Juillet 2023 – July 2023), pages 13-25
www.ra-ba.net

Cryptomonnaies et défis de régulation en République Démocratique du Congo

Trésor Gauthier M. ***Kalonji****[*] *et Serge* ***Songolo***[†]

Résumé

L'avènement des cryptomonnaies dans le secteur financier suscite un vif intérêt à travers le globe, notamment de la part des entreprises et des particuliers. Cela est singulièrement tributaire du potentiel de ces monnaies virtuelles susceptibles de compléter – voire de remplacer – des institutions établies de longue date (comme les banques commerciales et les Banques centrales) par un nouveau système, intégralement décentralisé, fondé sur la chaîne de blocs et la technologie de registres distribués intrinsèque. La perspective de la réglementation des cryptomonnaies a également toute sa place en République démocratique du Congo, où l'économie nationale déjà dollarisée peut – à l'avenir – se retrouver encore « envahie » par les cryptomonnaies. Ainsi, la présente contribution a pour objet de faciliter la compréhension des tentatives de règlementation en cours à travers le monde, au sujet des cryptomonnaies, et de les mettre en rapport avec le contexte congolais, pour découvrir les bases possibles d'une régulation nationale idoine.

Mots-clés : Cryptomonnaie, Risque financier, Régulation financière, Monnaie numérique, République démocratique du Congo
Codes JEL : G18, G28

Abstract

The advent of cryptocurrencies in the financial sector is attracting a lot of interest across the world, particularly from businesses and individuals. This is particularly due to the potential of these virtual currencies to complement - or even replace - long-established institutions (such as commercial banks and central banks) with a new, fully decentralised system based on blockchain and intrinsic distributed ledger technology. The prospect of cryptocurrency regulation is also relevant in the Democratic Republic of Congo, where the already dollarised national economy may - in the future - find itself further "invaded" by cryptocurrencies. Thus, the purpose of this contribution is to facilitate the understanding of current attempts at regulation around the world, regarding crypto-currencies, and to relate them to the Congolese context, in order to discover the possible bases for an appropriate national regulation.

Keywords: Cryptocurrency, Financial Risk, Financial Regulation, Digital Money, Democratic Republic of Congo
JEL codes: G18, G28

1. Introduction

La monnaie joue un rôle central dans les échanges commerciaux et le développement économique depuis bien longtemps. Son évolution jusqu'aujourd'hui reflète en même temps l'évolution du paysage économique des pays et des échanges entre eux, jusqu'à constituer un instrument de souveraineté à part entière. C'est pour cette raison que les Etats (ou groupes d'Etats) se réservent l'émission et le contrôle de la monnaie, en la soumettant à une autorité centrale généralement indépendante (Delahaye, 2014). Cependant, depuis plus d'une décennie, de nouveaux acteurs tentent de bousculer le système. Et une nouvelle forme de « monnaie » essaie de se faire de la place, purement numérique, gérée collectivement sans intervention d'aucune autorité centrale, permettant des transferts « sûrs », transparents, instantanés et d'un coût minime (sans impact des taux de change) d'un point du globe à un autre : ce sont les monnaies cryptographiques ou cryptomonnaies, qui proposent des protocoles réalisant des opérations qu'on pensait impossibles (comme les signatures digitales), et l'installation dans le monde entier d'infrastructures permettant le fonctionnement d'un système de réseaux mondiaux (Delahaye, 2014).

Depuis 2009 avec le lancement du Bitcoin, les cryptomonnaies suscitent un vif intérêt, notamment de la part des entreprises et des particuliers, en promettant de compléter voire de remplacer des institutions établies de longue date (comme les banques commerciales et les Banques centrales) par un nouveau système, intégralement décentralisé, fondé sur la « chaîne de blocs » (« blockchain » en anglais) et la technologie de registres distribués (« DLT ») qui lui est liée. Plusieurs pays ont même adopté certaines cryptomonnaies comme monnaies ayant cour légale sur leurs territoires respectifs (Banque des règlements internationaux, 2018).

Leur popularité à l'ère du numérique et de la mondialisation pose, toutefois, quelques questions fondamentales liées à leur

[*] Université Pédagogique Nationale et Daldewolf RDC. *Contact* : tgk720@gmail.com.
[†] Ministère des finances/RD Congo. *Contact* : arunaserge@gmail.com.
Citation : Trésor Gauthier M. Kalonji et Serge Songolo, Cryptomonnaies et défis de régulation en République Démocratique du Congo, Revue africaine de la banque et des assurances, volume 1, n°2, juillet 2023, pages 12-25.
Remerciements : les auteurs remercient les nombreuses personnes, dont deux réviseurs anonymes, qui ont contribué à améliorer l'article. Ils demeurent néanmoins les seuls responsables de toutes les erreurs qui subsisteraient.

capacité à jouer un rôle quelconque en tant que monnaie, aux risques associés à leur utilisation et aux actions à mener pour atténuer ces derniers. En effet, tout en maintenant les incitations de long terme à l'innovation, les gouvernants veulent, en temps normal, assurer l'intégrité des marchés et des systèmes de paiement, protéger les consommateurs et les investisseurs, préserver la stabilité financière globale et maintenir la souveraineté nationale (Banque des règlements internationaux, 2018). Plusieurs pays réfléchissent ainsi sur la mise en place d'un cadre législatif, réglementaire et fiscal adapté, compte tenu de leurs effets croissants sur l'émission, l'échange et le partage d'actifs financiers et sur l'accès à ceux-ci (Commission européenne, 2020). A travers le monde, il se pose également la question de savoir si les Banques centrales devraient émettre leurs propres monnaies numériques. A noter que certains pays comme le Nigéria (avec la e-naira) et la Chine (avec la Yuan digitale) ont déjà franchi le pas et que des travaux sont déjà avancés au niveau de l'Union Européenne (avec l'Euro numérique).

Ces questions ont également toute leur place en République démocratique du Congo (« RDC »), où l'économie nationale déjà dollarisée peut – à l'avenir – se retrouver encore « envahie » par les cryptomonnaies. Déjà, le Gouvernement Congolais a, par l'entremise du Ministère du Numérique, marqué son intérêt pour les Cryptomonnaies. Et comme ailleurs, au vu des risques et enjeux en présence, la question de la régulation de leur utilisation se pose déjà.

C'est l'objet du présent article, qui va permettre de comprendre les tentatives de règlementation en cours à travers le monde et de les mettre en rapport avec le contexte congolais, pour découvrir les bases possibles d'une régulation. Pour y parvenir, le recours aux méthodes historique et exégétique a été nécessaire. Et concrètement, en dehors de l'introduction et de la conclusion (respectivement première et sixième sections), ce papier est subdivisé en quatre sections principales : la deuxième penchera sur l'émergence des cryptomonnaies dans le monde ainsi que la possibilité d'émission de monnaies virtuelles par les Banques centrales, présentera les principales caractéristiques des cryptomonnaies, et recensera les principaux risques posés par leur utilisation à ce jour ; la troisième, après avoir posé le fondement de la régulation de l'utilisation des cryptomonnaies, résumera les expériences américaine, européenne et africaine en la matière ; la quatrième abordera les défis et perspectives en matière de régulation des cryptomonnaies en RDC ; et la cinquième présentera les recommandations des auteurs.

2. Emergence, caractéristiques et risques d'utilisation des cryptomonnaies comme monnaies virtuelles

Les « monnaies virtuelles » sont définies comme « tout instrument contenant – sous forme numérique – des unités de valeur non monétaire pouvant être conservées ou être transférées dans le but d'acquérir un bien ou un service, mais ne représentant pas de créance sur l'émetteur » (Banque de France, 2018). Initialement conçus comme des instruments d'échange dans le monde numérique, ces « monnaies » ont progressivement pris pied dans l'économie réelle, au travers des services permettant leur achat ou leur vente contre des monnaies légales, leur conservation, leur utilisation comme instrument d'échange ou encore plus récemment, comme instrument de placement, d'épargne et de financement, conduisant régulièrement à des bulles spéculatives (Banque de France, 2018).

Les monnaies virtuelles peuvent être catégorisées selon deux caractéristiques : les monnaies virtuelles convertibles et non convertibles et les monnaies virtuelles centralisées et décentralisées. Toutes les monnaies virtuelles non convertibles sont des monnaies centralisées, alors que les monnaies virtuelles convertibles peuvent être centralisées ou décentralisées. Les monnaies virtuelles centralisées sont gérées de manière centralisée par un administrateur qui émet la monnaie, règle son utilisation et contrôle le système. Les monnaies décentralisées sont toujours des monnaies virtuelles convertibles sans administrateur central pouvant contrôler le système. Elles reposent sur la résolution de problèmes mathématiques par un réseau d'ordinateurs, d'où leur appellation de « cryptomonnaies ». Parmi les plus connues, on peut citer le Bitcoin et l'Ether (GCBF, 2018).

Sous cette section, il sera essentiellement question de constater l'émergence des cryptomonnaies dans les relations humaines et économiques (2.1), de saisir les caractéristiques des cryptomonnaies (2.2), et de passer en revue quelques-uns des risques y afférents (2.3).

2.1. Emergence des cryptomonnaies dans le monde et possibilité d'émission de monnaies virtuelles par les Banques centrales

Le recours aux cryptomonnaies croît avec le temps sur tous les continents, mais pour l'instant, c'est dans les pays en développement qu'elles sont le plus utilisées avec le Vietnam, le Pakistan et l'Ukraine qui se démarquent en particulier. En dépit de leur forte volatilité, elles offrent – en effet – aux habitants de ces derniers de nouvelles possibilités de lutte contre certains déséquilibres monétaires comme l'inflation ou les dépréciations de change (dans ce contexte, l'utilisation des cryptomonnaies apparaît parfois comme « un moindre mal »), de nouveaux outils en matière de transferts internationaux des fonds (où les coûts diminuent), et une opportunité de s'enrichir rapidement (certains acquièrent des cryptomonnaies en espérant que leurs cours s'envolent rapidement et que les plus-values réalisées améliorent leurs conditions de vie) .

Quant à la RDC, l'indice mondial d'adoption des cryptomonnaies lui octroie la 32ème place dans le monde en

2021 (sur 157 pays), devant des pays comme la France, l'Australie ou encore l'Allemagne. En Afrique, la RDC est 9ème après le Kenya, le Nigéria, le Togo, l'Afrique du Sud, le Ghana, la Tanzanie, le Maroc et le Cameroun (Chainalysis, 2021).

Aujourd'hui, beaucoup d'hommes politiques et des membres des autorités de régulation de divers pays soutiennent même l'idée que les cryptomonnaies peuvent jouer le rôle de « monnaie » sur leurs territoires. Comme indiqué plus loin dans cet article, certains ont franchi le pas. Mais au regard de l'engouement, on peut légitimement se poser la question de savoir si les Banques centrales peuvent elles aussi, à terme, émettre des monnaies virtuelles (qu'on appelle « Monnaie numérique de Banque centrale », MNBC ou « Central bank digital currency », CBDC).

La réponse à cette question est bien évidemment positive, avec l'objectif clair de limiter au maximum l'influence des cryptomonnaies non soumises aux régulateurs nationaux ou régionaux. En pratique, ces MNBC devraient fonctionner à la manière des espèces. Après leur émission, elles circuleraient ensuite entre les banques, les entreprises non financières et les consommateurs, sans intervention supplémentaire de la Banque centrale. Une MNBC de ce type pourrait être échangée de manière bilatérale entre acteurs du secteur privé à l'aide de registres distribués sans que la Banque centrale ait à en assurer le suivi et à actualiser les soldes. Elle serait fondée sur un registre distribué à autorisation attribuée, la Banque centrale déterminant simplement qui agit en tant que nœud de confiance (Banque des règlements internationaux, 2018). Enfin, selon les pays, elle pourrait exister parallèlement aux espèces tout le temps nécessaire.

Globalement, certains experts arguent que les forces et les faiblesses d'une MNBC d'usage général dépendraient de la manière dont elle serait conçue, tout en présentant d'importantes fragilités, alors que les bénéfices sont encore moins clairs. D'où la prudence actuelle des Banques centrales, même si une étude (de la Banque des règlements internationaux) menée en 2021 démontre que 86% d'entre elles dans le monde étudient activement le potentiel des MNBC, que 60% sont déjà passées au stade de l'expérimentation et que 14% ont déployé des projets pilotes.

2.2. Caractéristiques des cryptomonnaies

Les cryptomonnaies sont une sous-catégorie des cryptoactifs et sont conçues pour s'autoréguler sans autorité centrale. C'est leur première caractéristique. Le bon fonctionnement des échanges est garanti par une organisation générale que tout le monde peut examiner car tout y est public : les protocoles de base, les algorithmes cryptographiques utilisés, les programmes les rendant opérationnels et les données des comptes. A tout instant, chacun peut savoir combien il y a d'unités sur chaque compte existant et participer à la vérification des nouvelles transactions. Cette publicité totale des outils et du contenu des comptes n'empêche cependant pas l'anonymat des acteurs puisque les propriétaires des comptes ne sont pas tenus de se déclarer (Delahaye, 2014).

L'anonymat des détenteurs de cryptomonnaies est donc une autre caractéristique de ces dernières. Les technologies sur lesquelles elles reposent, en particulier la blockchain et ses dérivées et la cryptographie asymétrique, ont été conçues pour permettre, tout en garantissant l'anonymat, de sécuriser parfaitement les transactions. Grâce au contrôle exercé collectivement par les mineurs, celles-ci ne peuvent être effectuées que par des utilisateurs qui disposent réellement dans leur porte-monnaie numérique – ou wallet – des valeurs en cryptomonnaies qu'ils souhaitent débiter (GCBF, 2018).

L'autre caractéristique des cryptomonnaies, c'est le fait que les protocoles mis en place déterminent l'offre de l'actif afin d'en empêcher la dévaluation. Dans le cas du Bitcoin par exemple, il est prévu que l'offre n'augmente que par le canal de la rémunération des mineurs, pour ne jamais dépasser – à terme – 21 millions d'unités (Banque des règlements internationaux, 2018). En limitant la quantité de Bitcoins, ses promoteurs créent ainsi artificiellement sa rareté. Et en rendant son minage – via la résolution de problèmes mathématiques de difficulté croissante – davantage énergivore, ils donnent l'impression (l'illusion) que la valeur du Bitcoin est tributaire de son coût de production marginal (Dai et Sidiropoulos, 2017).

La dernière caractéristique importante des cryptomonnaies est la volatilité de leurs valeurs. Comme dit au paragraphe précédent, leur offre est normalement prédéterminée par un protocole pour inspirer une certaine confiance. Cette offre ne peut donc pas être élastique, avec pour conséquence le fait que toute fluctuation de la demande a un impact sur leur valorisation, d'où leur volatilité. Pour les Bitcoins en particulier, des études montrent que leur volatilité est comparable à celle des actions les plus spéculatives (dépassant 100%), contre une volatilité d'environ 10% pour les devises officielles et 20% pour le prix de l'or. L'instabilité du cours est telle que le site internet dédié à cette cryptomonnaie conseille même de n'y investir que « ce qu'on peut se permettre de perdre » (Delahaye, 2014).

En plus des éléments mentionnés supra, il convient de préciser que les cryptomonnaies ne sont pas des pyramides de Ponzi (Delahaye, 2014). Mais peuvent-elles pour autant être considérées de véritables monnaies ? Pour répondre à cette question, rappelons que les économistes s'accordent généralement sur le fait qu'une monnaie est à la fois un moyen d'échange, une unité de compte et une réserve de valeur. On peut adjoindre à ces trois fonctions les deux autres suivantes : la monnaie d'un pays est un moyen, pour ce dernier, de se procurer du revenu de seigneuriage et un moyen de stabilisation macroéconomique et financière. Pour le moment, il existe un consensus selon lequel les cryptomonnaies ne

remplissent que très partiellement ces fonctions (Dai et Sidiropoulos, 2017), une situation qui pourrait évoluer en cas de légalisation par les Etats de leur utilisation. Mais concrètement, à ce jour :

- Moyen d'échange : l'utilisation des cryptomonnaies est encore fortement limitée dans les transactions commerciales. Toutefois, on note une capacité croissante des acteurs internationaux (notamment des plateformes de e-commerce telle que Shopify, ou de grandes sociétés technologiques telle que Paypal).

- Unité de compte : pour qu'une monnaie serve à cette fin, il faut que les agents privés l'acceptent comme un numéraire de référence pour exprimer et comparer les prix des biens et services, des actifs et des facteurs de production, et l'utilisent dans leurs calculs économiques et dans leurs comptabilités. La forte volatilité des cryptomonnaies ne leur permet pas encore de remplir cette fonction.

- Réserve de valeur : cette fonction traduit la capacité d'une monnaie de permettre à son détenteur de reporter la consommation à une date future incertaine, sans perdre trop de valeur. Aujourd'hui, en tant que réserve de valeur, les cryptomonnaies subissent beaucoup d'attaques informatiques, de vols et d'autres problèmes liés à la cybersécurité. En plus, leurs détenteurs sont confrontés à un problème de gestion du risque résultant de leur volatilité élevée. Toutefois, dans des pays en proie à une instabilité monétaire chronique (comme le Vietnam) ou conjoncturelle (comme l'Ukraine), les cryptomonnaies sont perçues par certains comme des réserves de valeur plus fiables que les monnaies nationales dépréciées.

- Droit de seigneuriage : ce droit représente une source de revenu importante pour les budgets de plusieurs Etats – notamment par le biais de la fiscalité grandissante applicable aux cryptomonnaies (dans la plupart des pays européens, les cryptomonnaies sont imposables au titre de la TVA, plus-value sur les recettes, etc.). Et pour l'instant, les cryptomonnaies enrichissent leurs créateurs et les spéculateurs qui les ont acquis à des prix dérisoires.

- Stabilisation macroéconomique et financière : les cryptomonnaies sont encore loin de remplir la fonction régulatrice d'une monnaie officielle dans une économie moderne. Toutefois, au vu des fluctuations de taux de change actuels au sein même des monnaies fortes telles que l'euro, le dollar américain et la livre britannique, les cryptomonnaies pourraient à terme apparaitre comme des substituts crédibles de stabilité.

Enfin, sur le plan juridique, dans la plupart des pays du monde, les cryptomonnaies ne sont pas encore reconnues comme monnaie ayant cours légal, ni comme moyen de paiement. De ce fait, elles ne sont généralement pas assorties d'une garantie légale de remboursement à tout moment et à la valeur nominale (Banque de France, 2018).

A noter que certaines cryptomonnaies ont pu être utilisées comme moyen de financement par des start-ups technologiques via les Initial Coin Offerings (« ICO ») émis sur une blockchain.

2.3. Risques posés par l'utilisation des cryptomonnaies

Ces risques sont nombreux et sont liés soit aux limites des technologies utilisées, soit aux caractéristiques principales des cryptomonnaies en tant qu'instruments économiques :

- ***Risque lié à l'anonymat qui entoure les transactions*** : le secret autour de l'identité des utilisateurs des cryptomonnaies facilite l'utilisation de ces dernières dans certains échanges de nature criminelle (prostitution, vente d'armes, de drogue, d'éléments pouvant servir à fabriquer des bombes artisanales, etc.). L'anonymat des tokens et leur support électronique en font également un instrument privilégié des pirates informatiques, notamment dans les cas de ransomwares. Tout ceci pose évidemment un grand défi de poursuite pénale pour les autorités qui, en plus des difficultés à identifier les ayants-droit économiques des crypto-actifs, sont également confrontées à la difficulté technique de séquestrer les valeurs déposées sur des wallets électroniques, en cas de nécessité (GCBF, 2018).

- ***Risque lié au non-recours à un intermédiaire financier responsable*** : la conséquence ici est l'absence de tout contrôle et la multiplication des dérives.

- ***Risque de financement du terrorisme, de blanchiment d'argent issu de la vente de produits et de services illégaux et d'escroquerie sur Internet*** : en raison de l'anonymat qu'elles garantissent, les cryptomonnaies se prêtent particulièrement bien au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Et, sur Internet, les escroqueries liées à l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur impliquent de plus en plus souvent des cryptomonnaies (GCBF, 2018).

- ***Risque de spéculation*** : la spéculation qui accompagne la volatilité des cours des cryptomonnaies expose les investisseurs (parfois de petits épargnants) à des risques de perte financière substantiels (Banque de France, 2018).

- ***Risque de bouleversement du système financier traditionnel*** : le système financier existant a déjà ses vulnérabilités et un large recours aux cryptomonnaies pourrait être de nature à engendrer de nouveaux risques systémiques (Banque des règlements internationaux, 2018).

- ***Risque de dédoublement de la blockchain*** : la possibilité d'ennuis sur le réseau informatique et les délais de

transmission des messages ont parfois pour conséquence que deux ajouts de pages à la blockchain se font quasi-simultanément dans deux parties éloignées du réseau. Les deux versions peuvent alors contenir une dernière page sensiblement différente, ce qui rend possible une double dépense (Delahaye, 2014). Cette occurrence est rare. Mais comme il est possible et même inévitable d'y faire face à cause de l'imperfection des communications, un procédé de remise en ordre du système est prévu (Delahaye, 2014 : 75).

- *Risque de concentration de plus de 50% de la puissance de minage d'une blockchain entre les mains d'une seule entité ou consortium de minage* : une fois qu'elle est validée par les mineurs, une transaction est inscrite dans la blockchain et est supposée irréversible. On ne peut en effet l'effacer qu'en modifiant la blockchain en entier. Et une telle opération n'est possible que si on dispose de plus de 50% des capacités de minage sur la blockchain, une puissance de calcul informatique évaluée, pour le Bitcoin par exemple, à plus de cinquante fois celle d'une entreprise comme Google (GCBF, 2018). Cependant, certaines cryptomonnaies réclament aujourd'hui des preuves de travail de plus en plus lourdes, et l'opération de minage ne peut plus, comme au moment de leur création, être effectuée par un seul mineur depuis son ordinateur privé. Elle implique la mise en commun des ressources et la création de consortiums de minage, qui se partagent les revenus de leurs opérations. De telles mises en commun des ressources font planer la menace d'une concentration de plus de 50% de la puissance de minage d'une blockchain entre les mains d'une seule entité ou consortium de minage, qui se trouverait alors en situation de modifier à sa guise toute la blockchain, d'y effacer des transactions effectuées ou de faire valider des transactions fictives (GCBF, 2018).

- ***Risque de piratage informatique*** : il existe la possibilité que d'habiles hackers prennent le contrôle des clefs cryptographiques privées des wallets de tiers, pour y effectuer des transactions (GCBF, 2018).

- ***Risque lié à l'effet de nouveauté et au noviciat des utilisateurs*** : les nouveaux utilisateurs de cryptomonnaies sont souvent moins au courant des mesures de précaution minimales qu'il convient d'observer. En effet, l'engouement du début produit un attrait parfois irréfléchi et vulnérable à l'escroquerie liée aux gains spectaculaires promis, qui sont parfois mensongers. Le facteur de risque le plus courant est, par ailleurs, la simple négligence dans le stockage des clefs cryptographiques privées donnant accès aux wallets, qui peuvent facilement être subtilisées et utilisées par des tiers sans même que ces derniers ne recourent au piratage informatique (GCBF, 2018).

- ***Risque lié à la perte de confiance des utilisateurs*** : l'offre des cryptomonnaies est prédéfinie par des protocoles. Mais une faille fondamentale peut fragiliser le consensus décentralisé procédant à l'actualisation des registres et, par conséquent, toucher la confiance sous-jacente dans une cryptomonnaie donnée. Cela ne remet pas seulement en question l'irrévocabilité des paiements individuels, mais signifie également qu'une cryptomonnaie peut tout simplement s'arrêter de fonctionner, entraînant alors la perte totale de sa valeur (Banque des règlements internationaux, 2018). Cette problématique a été observée récemment lors du krack boursier de 2022 avec les cryptomonnaies et les fonds / sociétés affiliés déposant le bilan du jour au lendemain.

- *Risque pour l'environnement* : la croissance de l'utilisation des cryptomonnaies fait que les installations exploitées par les mineurs abritent une puissance de calcul équivalente à celle de millions d'ordinateurs personnels, qui consomment d'abondantes quantités d'électricité (Banque des règlements internationaux, 2018). Ainsi, pour la validation d'une seule opération en Bitcoin, la consommation d'électricité était estimée en décembre 2017 à 215 kWh, l'équivalent de six mois de travail sur un ordinateur allumé jour et nuit. Et cette consommation énergétique augmente dans le temps, en raison de la concurrence accrue associée à l'élargissement du réseau de validation des opérations (Banque de France, 2018). Toutefois, il convient de noter que la majorité des sources énergétiques utilisées pour le minage des cryptomonnaies est renouvelable (par le biais de centrales hydroélectriques notamment).

Tous ces risques font que chaque pays est appelé à réguler le secteur des cryptomonnaies sur son territoire, même si dans certains cas, seule une réponse internationale pourrait aider à contenir significativement les menaces recensées. C'est cet intérêt à la régulation qui fait l'objet de la section qui suit.

3. Tentatives de régulation des cryptomonnaies à travers le monde

3.1. Remarques préliminaires : fondement de la régulation

Dans le cadre de la codification des relations humaines, il est presqu'impossible au législateur de pourvoir à tout. Dès lors, « comment enchainer l'action du temps ? Comment s'opposer au cours des événements ou à la pente insensible des mœurs ? Comment connaître et calculer d'avance ce que l'expérience seule peut nous révéler ? Car les lois, une fois rédigées, demeurent telles qu'elles ont été écrites ; les hommes, au contraire, ne se reposent jamais ; ils agissent toujours ; et ce mouvement, qui ne s'arrête, produit à chaque instant quelque combinaison nouvelle, quelque nouveau fait, quelque résultat nouveau » (Portalis, 2017). Ce postulat est assez expressif à propos de l'attitude que doit adopter tout législateur face aux innovations technologiques, singulièrement dans le domaine virtuel de l'informatique et d'Internet – qui sert de lit aux cryptomonnaies – et leurs répercussions sur la vie réelle

(Perrin, 2019). Ces monnaies virtuelles passent par les mailles du filet du système de régulation monétaire classique ; ce qui nécessite de nouvelles stratégies de régulation.

Depuis quelques années, des tentatives de régulations aussi bien internationales que domestiques sont apparues à travers le monde pour sécuriser, contrôler, limiter les champs d'action et les impacts des cryptomonnaies qui, en tant que formes alternatives de paiement et outils d'investissement, sont peut-être en voie de déclencher une mutation profonde du système financier et monétaire international (Tobias, Dong et Aditya, 2021). Comme indiqué plus haut, les risques liés à leur recours sont, par ailleurs, nombreux (Perrin, 2019 ; Houeix, 2019 ; Domenech, 2021 ; OCDE, 2021), ce qui fonde la prise de conscience sur la nécessité de les réglementer.

Les vertus de la réglementation internationale profiteraient notamment aux investisseurs, dans la mesure où elle pourrait faciliter la création d'infrastructures d'information et l'existence d'un vivier de conseillers financiers et juridiques certifiés aux actifs numériques, avec pour conséquence la réduction des risques de cybercriminalité. Néanmoins, cette perspective de réglementation n'est pas aisée, car, naturellement, les gouvernements ne peuvent pas facilement contrôler le contenu des blockchains, qui sont des registres abstraits bien que transparents et reposant sur des algorithmes techniques. Aussi est-il évident que les marchés y relatifs sont internationaux et échappent au contrôle des institutions financières nationales. Enfin, la classification et la nature juridique des cryptomonnaies n'appellent pas l'unanimité : une tendance les qualifie comme des jetons numériques et des actifs négociables, tandis que l'autre les considère comme des monnaies à part entière (Perrin, 2019 ; Nyamuke, 2021).

Somme toute, la tendance de la régulation est, à ce jour, à califourchon entre l'hésitation et le ferme engagement. C'est ce qui ressort notamment des expériences américaine, européenne et africaine qu'il convient de passer en revue ci-après.

3.2. Quelques expériences sur le continent américain

La progression fulgurante de l'industrie de la cryptomonnaie ainsi que le risque lié à son caractère volatile et criminogène en l'absence d'un cadre légal, ont poussé certaines autorités financières du continent américain à envisager la réglementation de ce secteur, de telle sorte qu'il soit soumis aux mêmes règles et à la même surveillance réglementaire nationale que le système financier traditionnel.

En effet, le Salvador est le premier pays au monde à avoir fait du Bitcoin une monnaie légale, aux côtés du dollar américain. La proposition de loi déposée par le Président afin de donner cours légal à cette cryptomonnaie a été approuvée le 09 juin 2021 par le Congrès de ce pays, par 62 voix sur 84. Et c'est depuis le 09 septembre 2021 que le Bitcoin y a cours légal, ce qui signifie que tous les paiements peuvent être effectués directement en Bitcoin et que tous les commerçants sont tenus d'accepter d'être réglés avec ce crypto-actif. Il est, par exemple, possible pour un résident Salvadorien de régler ses impôts en Bitcoin (Quirk, 2021)[1].

Ces décisions, cependant, sont désapprouvées par le Fonds monétaire international (« FMI »). Le 25 janvier 2022, dans son rapport annuel sur la situation économique du Salvador, il a ainsi exhorté le Salvador à faire machine arrière et à retirer le statut de monnaie légale au Bitcoin, estimant qu'il pose des risques importants sur la stabilité financière, l'intégrité financière et la protection des consommateurs. La loi Bitcoin constitue d'ailleurs à ce jour la pierre d'achoppement dans les négociations du Salvador avec le FMI pour obtenir un prêt de 1,3 milliards de dollars américains. Selon le FMI, l'adoption massive de cryptomonnaies peut également menacer la stabilité macroéconomique d'un pays, car si les biens et services sont tarifés à la fois en fonction d'une monnaie réelle et d'une cryptomonnaie, les particuliers et les entreprises utiliseront beaucoup de temps et de ressources pour déterminer quelle monnaie est la plus profitable à détenir, au lieu de le consacrer à des activités de production. Aussi est-il évident que si les recettes et les dépenses de l'Etat se font dans des monnaies différentes (par exemple, si les Salvadoriens décident de payer la majeure partie de leurs taxes en Bitcoin mais que les dépenses dont l'Etat doit s'acquitter sont en dollars américains ou vice-versa), les variations de taux de change des monnaies pourraient mettre l'Etat – et donc la population – dans une situation complexe (Pontiroli, 2022 ; Alvarez, Argente & Van Patten, 2022).

Aux Etats-Unis d'Amérique, les autorités fédérales travaillent depuis plusieurs années sur les cryptomonnaies et leur régulation ; ce qui a abouti, en date du 09 mars 2022, à la signature d'un décret présidentiel (« Executive Order ») visant à garantir un développement responsable des actifs numériques (The White House, 2022). Ainsi, les Etats-Unis ont déjà amorcé une réglementation holistique des cryptomonnaies avec en toile de fond la possibilité d'en faire une monnaie légale et réglementée par la Banque centrale, la Federal Reserve System (« FED »). Dans cette optique, la Securities and Exchange Commission (« SEC »), qui est le gendarme de la Bourse américaine, a élargi – au mois de mai 2022 – son équipe dédiée à la régulation des cryptomonnaies et à la lutte contre les activités frauduleuses sur ce marché, à travers la Division pour les Actifs en Cryptomonnaie et la Cybersécurité (« Crypto Assets and Cyber Unit »).

[1] La République Centrafricaine a emboité le pas quelques mois plus tard.

A l'instar des Etats-Unis, le Panama est déjà en voie de réguler les cryptomonnaies. En effet, en date du 28 avril 2022, l'Assemblée nationale panaméenne (« La Asamblea Nacional ») a adopté un projet de loi réglementant le commerce et l'utilisation des crypto-actifs, l'émission des valeurs numériques, la tokenisation des métaux précieux et d'autres biens, les systèmes de paiement et d'autres dispositions (« Leypor la cual se regula la comercialización y uso de criptoactivos, la emisión de valor digital, la tokenización de metalespreciosos y otrosbienes, los sistemas de pagos y se dictanotrasdisposiciones ») . Ainsi, après la promulgation de cette loi, les Panaméens pourraient utiliser des cryptomonnaies comme moyen de paiement légal et régulé pour toute opération civile ou commerciale autorisée, y compris les impôts (Miget, 2022).

Il découle de ce qui précède que, sur le continent américain, la tendance est à la régulation des cryptomonnaies dans l'optique d'en faire même des monnaies ayant cours légal, sous la surveillance prudentielle des Banques centrales. Néanmoins, les institutions internationales comme le FMI recommandent plus de prudence, au regard des risques qu'elles posent.

3.3. Quelques expériences européennes

L'Union européenne est la première organisation internationale à proposer un cadre réglementaire spécifique aux cryptomonnaies. En effet, la Commission européenne a adopté, en date du 24 septembre 2020, une « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2019/1937 ». Ce projet « fait partie du train de mesures sur la finance numérique, lequel vise à libérer et à renforcer encore davantage le potentiel que la finance numérique peut offrir sur le plan de l'innovation et de la concurrence, tout en limitant les risques ». L'une des priorités définies dans la stratégie consiste à faire en sorte que le cadre réglementaire de l'Union applicable aux services financiers soit propice à l'innovation et n'entrave pas l'utilisation de nouvelles technologies. Elle vise à lever les obstacles à l'établissement et à améliorer le fonctionnement du marché intérieur des services financiers en faisant en sorte que les règles applicables soient pleinement harmonisées.

Somme toute, ce règlement européen, qui a reçu un avis positif de la Banque centrale européenne le 19 février 2021 et voté par le Parlement européen le 14 mars 2022, vise à encadrer les cryptomonnaies et devrait entrer en vigueur d'ici la fin de l'année 2022 (Armandet, 2022). Les nouvelles règles qui en découlent ont pour objectif d'assurer la sécurité juridique, de soutenir l'innovation, de protéger les consommateurs et les investisseurs et de garantir la stabilité financière.

Pour ce qui est des expériences domestiques, il y a lieu d'évoquer l'exemple de la France qui, depuis le 09 décembre 2020, a décidé de réglementer les cryptomonnaies par ordonnance, à travers l'Ordonnance n°2020-1544 renforçant le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme applicable aux actifs numériques. Cette ordonnance, qui fait de la France une pionnière en matière de règlementation des cryptomonnaies, a été prise sur le fondement de la Loi Pacte et soumet les échanges de cryptomonnaies aux obligations du code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT). Cette ordonnance a fait suite au démantèlement, en septembre 2020, d'un réseau de financement du terrorisme recourant à des transactions en cryptomonnaies. Ainsi, elle reconnaît et encadre leur échange. La règlementation française concernant les cryptomonnaies est – par conséquent – fortement renforcée, les prestataires dans ce domaine étant tenus de s'enregistrer auprès de l'Autorité des marchés financiers avant de débuter leur activité (Soulez, 2021).

Toujours sur le continent européen, en Ukraine singulièrement, c'est depuis le 16 mars 2022 – en pleine invasion russe – que le gouvernement a officiellement légalisé les cryptomonnaies, de telle sorte que les plateformes de vente de cryptomonnaies ukrainiennes et étrangères peuvent opérer légalement, les banques pouvant ouvrir des comptes aux entreprises de ce secteur. Concrètement, la loi votée le 17 février de la même année autorise les Ukrainiens à posséder des cryptomonnaies et à les échanger. Elle encadre également dans quelles conditions l'achat et l'échange de ces actifs peuvent avoir lieu : elle impose certaines normes aux plateformes de vente, et définit des sanctions pour ces dernières si elles ne respectaient pas ces conditions. La loi indique également que c'est à la Commission de contrôle des marchés de titres, un organisme sous l'autorité du président de la République, d'autoriser ou non certaines plateformes à vendre des cryptomonnaies dans le pays (Gayte, 2022). Enfin, il n'est pas sans intérêt de relever que les cryptomonnaies se sont avérées un outil essentiel pour financer la résistance ukrainienne (Vincent, 2022). Ainsi, il appert que cette légalisation ukrainienne des cryptomonnaies est plus liée à une nécessité qu'à la perspective d'amélioration du système financier du pays.

Du reste, aussi bien dans les pays sus évoqués que dans d'autres du même continent, il n'existe pas d'interdiction formelle des cryptomonnaies. La tendance générale est plutôt à la légalisation ainsi que la régulation des cryptomonnaies comme monnaies ayant cours légal.

3.4. Quelques expériences africaines

Selon Useful Tulips, l'Afrique – en particulier l'Afrique subsaharienne – est l'une des premières régions du monde en termes de volume de transactions en cryptomonnaies. Cela révèle l'enthousiasme observé auprès des Africains pour les actifs numériques comme le Bitcoin, l'Ether, le Dogecoin, le

Binance Coin, XRP Coin, et le ShibaInu (Ahoulouma et Lawson, 2021). Il existe même une cryptomonnaie africaine appelée « Afrocoin », qui a été lancée en 2017 « pour une meilleure intégration africaine » (Ndayishimiye, 2018).

Toutefois, au-delà de cet engouement africain pour les cryptomonnaies, il existe encore des réticences au niveau des décideurs quant à leur légalité. Au niveau de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) notamment, les cryptomonnaies ne sont pas encore les bienvenues. Au fait, l'argumentaire topique avancé à ce propos est, singulièrement, le fait qu'une monnaie a obligatoirement, à un moment, une contrepartie qui est garantie par une entité, le régulateur, qui contrôle cette monnaie. Pourtant, dans le cas des cryptomonnaies, il n'en existe pas encore. En clair, les cryptomonnaies « présentent la faille congénitale de n'être adossées à aucune institution de type Banque centrale qui puisse en garantir la valeur et la convertibilité. Et la forte volatilité de leurs cours, à l'image du Bitcoin, constitue un risque majeur pour les économies » de la sous-région (Sangaré, 2020).

Au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Commission de surveillance du marché financier de l'Afrique centrale (COSUMAF) – qui est le régulateur des marchés financiers au sein de l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC) – s'est exprimée à deux reprises à propos des offres de placement et d'investissement en lien avec les crypto-actifs. En date du 23 octobre 2020, la COSUMAF indiquait que « l'exercice des activités de crypto-actifs [...] ne fait pas l'objet d'encadrement réglementaire » et, par conséquent, aucun « prestataire d'actifs numériques ne peut proposer de tels services ». Quelques mois après, soit le 27 mai 2021, elle mettait un peu d'eau dans son vin en assimilant finalement les prestations des services sur crypto-actifs à des activités en lien avec « l'appel public à l'épargne et les instruments financiers [soumises donc] à l'agrément préalable de la COSUMAF [...] ». Cette dernière prise de position semble valider la reconnaissance implicite de l'usage des cryptomonnaies au sein de la CEMAC ; ce qui n'est pas tout à fait le cas au regard du mutisme affiché par le régulateur bancaire, la Banque des Etats de l'Afrique centrale (Ahoulouma et Lawson, 2021). Aussi, est-il que la réforme de la règlementation des changes, matérialisée par l'adoption du Règlement n°02/18/CEMAC/UMAC/CM du 21 décembre 2021 portant règlementation des changes dans la CEMAC, précise expressément que le franc CFA est l'unité de change (art. 7). Cette réforme aurait pourtant pu saisir l'opportunité pour fixer clairement la position de la CEMAC (Mafoho, 2020).

Au niveau interne des Etats africains, à côté des pays qui n'affichent aucune position, il existe deux tendances qui se dégagent, à savoir des pays qui interdisent les cryptomonnaies d'une part, et ceux qui les ont carrément légalisées :

- Au nombre des pays « cryptosceptiques », ceux qui ont carrément opté pour l'interdiction pure et simple de toute utilisation des cryptomonnaies sur leurs territoires respectifs, il convient de citer singulièrement l'Algérie, le Maroc et le Burundi. Le Nigéria a également interdit l'usage des cryptomonnaies et invite les usagers à faire appel à la e-naira, monnaie numérique gérée par la Banque Centrale du Nigéria.

En Algérie, selon l'article 117 de la loi de finances 2018, il est interdit d'acheter, de vendre, d'utiliser et même de posséder une monnaie virtuelle, notamment les cryptomonnaies. Les autorités algériennes soutiennent cette posture par le fait que l'interdiction des cryptomonnaies pourrait permettre de lutter efficacement contre l'évasion fiscale, le trafic de drogue et le blanchiment d'argent, rendu possible par le manque de traçabilité de la monnaie virtuelle.

Au Maroc, l'Office national des changes considère l'utilisation des cryptomonnaies comme étant une infraction à la réglementation des changes, car cette forme de « monnaie » n'a aucune définition juridique et n'est régie par aucune Banque centrale. Les cryptomonnaies sont ainsi considérées comme faisant partie d'un système occulte qui permet de contourner les lois nationales. Toute personne qui serait impliquée dans des transactions avec des monnaies virtuelles pourrait, par conséquent, être sujette à une amende, voire à une peine d'emprisonnement de 5 ans maximum (Arnoux, 2020).

Au Burundi, dans un avis communiqué le 02 septembre 2019, la Banque centrale a interdit l'utilisation des cryptomonnaies dans le pays. En effet, étant donné qu'elles « ne sont pas réglementées et ne sont pas émises ou garanties par aucun gouvernement ou Banque centrale, ces monnaies n'ont pas de cours légal sur le territoire du Burundi ». Par ailleurs, la Banque centrale précitée a insisté auprès de l'opinion « qu'aucune entité ni institution financière n'était actuellement autorisée à offrir des services de remise de fonds ou autres services de paiement en utilisant une monnaie virtuelle telle que le Bitcoin, l'Ether, le Litecoin, le Dogecoin, Onecoin, BTC, Fahari Cash Coin, Ello Cash Coin et autres produits similaires ». Enfin, elle a recommandé au public « de faire preuve de prudence et de s'assurer que leurs investissements ou toute autre opération financière est effectuée par des institutions financières de dépôt crédibles et dûment autorisées […] ».

Parmi les pays qui acceptent les cryptomonnaies comme ayant cours légal, figure la Centrafrique. En effet, la Présidence de la République a annoncé à l'opinion, en date du 27 avril 2022, que le Bitcoin était devenu une monnaie officielle du pays aux côtés du franc CFA habituel et à connotation coloniale. Cette décision a ainsi fait de la Centrafrique le premier pays du continent africain à adopter cette cryptomonnaie comme monnaie ayant cour légale (en dépit des risques évoqués dans cet article), motivée par la volonté de diversifier les moyens de paiement

(à côté du cash, du système bancaire classique et du paiement mobile), le Bitcoin pouvant être utilisé partout dans le monde sans le contrôle d'une entité étrangère (Gbadamassi, 2022). A cet effet, la Loi n°22.004 du 22 avril 2022 régissant la cryptomonnaie en République Centrafricaine, vise à « régir toutes les transactions liées aux cryptomonnaies en République Centrafricaine, sans restriction, avec un pouvoir d'émission illimité dans toute sa transaction et à tout titre, effectuées par les personnes physiques ou morales, publiques ou privées. Le Bitcoin sera considéré à juste titre comme monnaie de référence » (art. 1er).

4. Etat des lieux et perspective pour les cryptomonnaies en RDC en matière de régulation

4.1. Mutisme du législateur et antipathie du régulateur du marché financier

D'emblée, il convient de préciser que la RDC se caractérise singulièrement par l'absence d'une législation spécifique aux marchés financiers privés, sous la forme d'un modèle intégré basé sur des interrelations prévisibles et crédibles. En l'absence d'un tel cadre juridique holistique sur les marchés financiers, il n'existe que des législations spécifiques relatives à l'activité des établissements de crédit, des coopératives d'épargne et de crédit, des entreprises de crédit-bail et celles d'assurances. Par conséquent, le pays souffre d'un manque d'encadrement efficient des transactions financières par les pouvoirs publics. Dans la mesure où les marchés économiques (secteur réel, monnaie, crédit et finance) sont interconnectés et interdépendants, il est logique de conclure que l'inexistence de certains segments des marchés financiers en RDC contribue à son sous-développement, de telle sorte que les entreprises exerçant sur le territoire national sont parfois obligées de recourir au marché parallèle (au secteur informel) pour satisfaire leurs besoins en capitaux (Kalonji, 2021).

La création d'un marché financier organisé revêt une importance cruciale pour l'accélération du processus de développement de la RDC, pour autant que, au siècle actuel, les effets de la mondialisation n'épargnent aucun pays sur le globe. La présence des plateformes électroniques qui proposent différentes monnaies virtuelles en est une preuve éloquente (Mukubaganyi, 2021).

Néanmoins, il ressort de l'article 10 de la Loi n°18/027 du 13 décembre 2018, portant organisation et fonctionnement de la Banque centrale du Congo (BCC), que cette dernière est, en tant qu'autorité prudentielle, l'autorité de régulation et de contrôle du secteur financier. En cette qualité, elle a déjà fourni à quelques reprises, sa position en rapport avec l'utilisation des cryptomonnaies en RDC.

En effet, dans un Avis au public du 09 novembre 2018, la BCC a informé l'opinion « du déroulement, au travers d'une prétendue cryptomonnaie, de la collecte illégale de l'épargne du public par des structures non agréées par elle […]. […] ne peut collecter l'épargne du public, qu'un établissement de crédit ou une Institution de microfinance agréés par elle et figurant sur la liste publiée et que […] la circulation de la cryptomonnaie n'est pas encore reconnue en République démocratique du Congo. […] L'Autorité de Régulation et de Contrôle du secteur financier demande au public de ne pas s'adresser à ces personnes et/ou structures malveillantes non agréées et décline toute responsabilité pour tout désagrément que subirait la population à la recherche de gain facile. Par conséquent, l'Autorité de Régulation et de Contrôle du secteur financier enjoint les promoteurs desdites opérations illégales de les arrêter dans l'immédiat et de procéder, sans délai, au remboursement des dépôts collectés ». Il en ressort que la BCC a clairement pris position pour l'interdiction de l'utilisation des cryptomonnaies sur le territoire congolais, sous peine d'exposition à la rigueur des lois en vigueur.

Dans un autre Avis au public – Communiqué d'alerte du 07 juillet 2020 – la BCC a sonné le glas des cryptomonnaies en alertant le public sur le fait que ces dernières (Bitcoins et autres monnaies virtuelles) proposées sur des plateformes électroniques ne sont ni règlementées ni autorisées à opérer en RDC. A l'appui de sa position, la BCC évoque notamment : (i) l'absence de protection réglementaire pour couvrir les pertes en cas de défaut ou de cessation d'activité dans la plateforme qui gère le stockage des Bitcoins ; (ii) les risques d'utilisation à des fins criminelles et de blanchiment des capitaux préconisant, du reste, l'anonymat dans la réalisation des transactions ; (iii) les risques financiers liés à l'extrême volatilité des Bitcoins ; et (iv) l'absence de recours possible en cas de cyber-attaque ou de vol des Bitcoins stockés sur les téléphones, ordinateurs, etc.

Au regard de ce qui précède, il s'avère une gageure pour la RDC, dans l'état actuel de son système financier, de légaliser les cryptomonnaies et de les subsumer sous la régulation de la BCC, tenant compte des risques importants qui leur sont associés.

4.2. Catalogue des risques liés aux cryptomonnaies en RDC et bases réglementaires pour une possible régulation par analogie

D'emblée, il s'avère opportun de récapituler quelques risques liés aux cryptomonnaies (recensés plus tôt dans ce papier), tout en indiquant ceux que le système réglementaire et/ou prudentiel actuel de la RDC peut gérer moyennant des ajustements. C'est ce qui est précisé dans le tableau 1 duquel il ressort que, sur les 11 principaux risques recensés dans ci-dessus, six (6) peuvent être contrariés par la législation congolaise en vigueur ; tandis que les cinq (5) restants, soit près de 45% du total, échapperaient actuellement à ladite législation. Ces statistiques étant mitigées, il apparaît donc que

la RDC n'est pas encore prête pour favoriser un recours à grande échelle aux cryptomonnaies.

Tableau 1 : Risques liés aux cryptomonnaies et dispositif légal et réglementaire pouvant servir de base de régulation en RDC

	Risques liés aux cryptomonnaies	Dispositions légales ou réglementaires
01	Risque lié à l'anonymat qui entoure les transactions	Loi n°18-019 du 09 juillet 2018 relative aux systèmes de paiement et de règlement-titres (articles. 63, 102 et 103)
02	Risque lié au non-recours à un intermédiaire financier responsable	Loi n°22/069 du 27 décembre 2022 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (articles 2 et 57)
03	Risque de financement du terrorisme, de blanchiment d'argent issu de la vente de produits et de services illégaux et d'escroquerie sur Internet	Loi n°22/068 du 27 décembre portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive (Titres III et IV)
04	Risque de spéculation	-
05	Risque de bouleversement du système financier traditionnel	-
06	Risque de dédoublement de la blockchain	-
07	Risque de concentration de plus de 50% de la puissance de minage d'une blockchain entre les mains d'une seule entité ou consortium de minage	Instruction BCC n°14 du 08 février 2019 aux banques (modification 7) relatives aux normes prudentielles de gestion (articles 58 et 59)
08	Risque de piratage informatique	Loi n°18-019 du 09 juillet 2018 relative aux systèmes de paiement et de règlement-titres (articles. 117 à 132)
09	Risque lié à l'effet de nouveauté et au noviciat des utilisateurs	-
10	Risque lié à la perte de confiance des utilisateurs	Loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique (Voir Livre II et Livre, Livre IV – Titre IV)
11	Risque pour l'environnement	-

Néanmoins, pour ce qui est des aspects liés à la régulation des cryptomonnaies, il convient d'indiquer qu'une ouverture de brèche existe déjà notamment avec la promulgation de la Loi n°18-019 du 09 juillet 2018 relative aux systèmes de paiement et de règlement-titres, qui est venue combler les insuffisances qui entravent le développement harmonieux du secteur financier et introduire des innovations majeures se rapportant, d'une part, au fonctionnement du système de paiement électronique et, d'autre part, aux instruments de paiement. Parmi les instruments de paiement, cette loi prévoit la monnaie électronique, entendue comme étant une « valeur monétaire qui est : (i) chargée sous une forme électronique et représentant une créance sur l'émetteur ; (ii) émise contre la remise de fonds aux fins d'opérations de paiement ; et (iii) acceptée par une personne physique ou morale autre que l'émetteur de monnaie électronique » (art. 3, point 23).

Cette loi précise, par ailleurs, que « les activités des établissements de monnaie électronique sont limitées à la fourniture des services liés à l'émission, à la mise à disposition ou à la gestion de monnaie électronique ainsi qu'au stockage des données sur support électronique pour le compte d'autres personnes. » La monnaie électronique est émise pour un montant dont la valeur ne peut être supérieure à celle des fonds reçus en contrepartie. Ces fonds sont logés dans un compte spécial ouvert auprès d'une banque dont les règles de fonctionnement sont fixées par la BCC. Du reste, c'est encore cette dernière qui fixe également (i) les règles relatives au régime d'émission de la monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique (conditions et modalités d'agrément), (ii) la réglementation prudentielle spécifique aux opérations d'émission et/ou de distribution de la monnaie électronique, et (iii) les conditions de remboursement de la monnaie électronique (art. 72 à 74).

Pour un cas pratique de mise en application de cette loi, la BCC a édicté l'Instruction n°43 du 24 mars 2020 adressée aux établissements de crédit et institutions de microfinance, relative à la promotion de la monnaie électronique et à l'assouplissement des opérations dans le système ATS pour limiter les effets néfastes de la pandémie du Covid-19 sur le secteur financier. Ainsi, la monnaie électronique concernée par cette Instruction est celle gérée essentiellement par le secteur bancaire et les sociétés de télécommunication à travers le paiement mobile (M-Pesa, Airtel Money, Orange Money, etc.) ainsi que les opérateurs indépendants (Flash, Maxicash, etc.). Par analogie, les cryptomonnaies peuvent, à l'avenir, être traitées au même titre, mais il faudra des textes légaux et réglementaires qui vont explicitement dans ce sens, sans équivoque.

4.3. Nécessité d'un renforcement des capacités en cryptomonnaies

Il est évident que la RDC n'est pas encore prête, dans l'état actuel de sa législation financière ainsi que des connaissances en cryptomonnaies, à valider l'usage de ces dernières sur le territoire national.

En effet, le manque d'une activité de marchés financiers et d'une autorité de régulation rompue aux techniques d'usage est un élément réfractaire à la consécration des monnaies virtuelles. Aussi est-il évident que le pays se caractérise par un faible taux de pénétration d'internet et dispose d'une population moins instruite aux nouvelles technologies de l'information et de la télécommunication (NTIC). Dans de telles conditions, une consécration du cours légal des monnaies virtuelles ne pourrait qu'exposer davantage ladite population aux risques inhérents aux cryptomonnaies.

Il est donc nécessaire, préalablement à toute consécration et régulation des cryptomonnaies sur le territoire congolais, d'entrevoir un renforcement des capacités de la population dans ce domaine. Dans la même optique, il serait opportun de

renforcer les capacités quantitatives et qualitatives de l'autorité de régulation du secteur financier, comme c'est bien le cas sous d'autres cieux.

En effet, aux Etats Unis par exemple, la Securities and Exchange Commission (SEC), qui est le régulateur des marches boursiers américains, a décidé, en mai 2022, d'augmenter les effectifs de la Division chargée de l'application des lois sur les cryptomonnaies et la cybercriminalité (la « Crypto Assets and Cyber Unit »), soit de 30 à 50. Cette unité renforcée se concentre désormais sur les enquêtes relatives à d'éventuelles violations de la législation sur les valeurs mobilières impliquant des offres, des échanges et des prêts de cryptomonnaies, des jetons non fongibles (NFT), des plateformes de finance décentralisée (DeFi) et des stablecoins, ainsi que des problèmes de cybersécurité.

Il ressort de ce qui précède que le renforcement des capacités est primordial pour une transition vers la consécration et la régulation des cryptomonnaies sur le territoire congolais.

5. Recommandations

En l'état actuel des choses, le système financier congolais ne se prête pas encore à une ouverture « aveugle » des cryptomonnaies sur le territoire national, avec par exemple le Bitcoin comme monnaie ayant cours légal, comme au Salvador ou en Centrafrique. Les risques inhérents à ces actifs sont réels et peuvent se révéler potentiellement considérables pour tout le système financier.

Tout en ne légalisant pas de manière hâtive l'usage des cryptomonnaies, il serait cependant naïf d'ignorer le fait qu'elles sont déjà utilisées par certains acteurs économiques nationaux et que la tendance est à leur démocratisation croissante, avec le danger, pour la BCC, de se retrouver en difficulté d'assurer la stabilité du système financier national et de protéger l'épargne publique. Dans cette optique, les recommandations susceptibles d'être formulées à l'endroit des régulateurs du système financier congolais, pour anticiper le recours croissant aux cryptomonnaies et poser des préalables à toute institution légale de celles-ci, sont les suivantes :

- Il est nécessaire d'améliorer le cadre législatif – ou juridique en général – applicable au secteur financier, afin de couvrir, de manière holistique, le marché financier privé. Cette démarche visera également le renforcement de la législation sur les écosystèmes numériques (comme c'est déjà le cas avec la loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique) nécessaires aux secteurs financier, bancaire et d'assurances (FinTech), ce qui pourrait faciliter la transition vers une légitimation des cryptomonnaies sur le territoire congolais ;

- En s'inspirant de l'Union européenne, la RDC devrait quitter le déni et se doter de textes dédiés expressément à l'encadrement des cryptomonnaies sur le territoire national, avec l'objectif assumé de protéger les consommateurs et les investisseurs, de garantir la stabilité financière et de soutenir l'innovation ;

- L'amélioration de la transparence financière est également nécessaire afin de consolider singulièrement la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Elle concerne, par ricochet, la transparence de la traçabilité de toutes les opérations bancaires et financières prises en charge par les établissements de crédit et autres institutions financières agréés ;

- Il est opportun de renforcer les capacités de la population dans l'utilisation des NTIC, passage obligé pour la maitrise d'utilisation des cryptomonnaies. Dans le même ordre d'idée, il serait opportun d'augmenter la quantité et renforcer les capacités du personnel de la BCC, en tant que régulateur de droit des marchés financiers ;

- Pour ne pas rater le train de l'innovation et limiter au maximum les risques des cryptomonnaies sur les acteurs économiques nationaux (y compris l'Etat), la RDC devrait envisager la création d'une monnaie virtuelle typiquement congolaise (le franc congolais électronique) sous le contrôle de la BCC et adossée par exemple aux réserves minières du pays, qui pourrait circuler parallèlement aux billets actuels ;

- Last but not least, le renforcement de la gouvernance de l'autorité de régulation du secteur financier est indispensable. La BCC doit, en effet, exercer efficacement sa surveillance sur les opérations financières et bancaires passées en RDC, dans le strict respect des délais et procédures imposés aux établissements de crédit et autres institutions financières agréés. La perspective d'adoption d'une MNBC nationale ne serait plausible qu'avec un contrôle de proximité dans ce secteur, afin de minimiser autant que faire se peut les risques inhérents aux monnaies virtuelles.

Du reste, il serait opportun de créer, en RDC, un nouveau statut réglementaire pour les acteurs et prestataires de services financiers dans le secteur des cryptomonnaies, tel étant le cas en France (« Prestataires de services sur actifs numériques », PSAN) ou en Belgique (« Virtual Assets Service Providers », VASP). En effet, la prise en considération du caractère spécifique des prestataires de service dans le domaine des cryptomonnaies est un élément important tant pour la protection des consommateurs/investisseurs que la lutte contre le blanchiment d'argent et financement du terrorisme. Cela permet au régulateur de contrôler les acteurs à travers lesquels le grand public entre dans le monde des cryptomonnaies et en acquiert, limitant ainsi le risque de plateformes frauduleuses qui disparaissent avec l'argent des épargnants. Le régulateur congolais pourrait donc imposer par exemple que, pour offrir des services en cryptomonnaies au

public congolais, toute plateforme doit singulièrement établir une présence physique en RDC et récolter les fonds sur des comptes détenus dans des établissements bancaires de la République. La création de cette nouvelle catégorie d'acteurs pourrait faire partie des discussions sur l'amélioration du cadre législatif applicable au secteur financier congolais.

6. Conclusion

Cette contribution a permis de cerner la problématique de la reconnaissance ainsi que la régulation des cryptomonnaies sur le territoire congolais. A cette fin, la méthodologie choisie a combiné l'analyse exégétique des textes juridiques existant en matière financière à l'approche comparative, qui a permis d'examiner la pratique sous d'autres cieux.

Il en ressort que, dans un monde caractérisé par la recherche de l'amenuisement de « l'ingérence » des pouvoirs publics aussi bien dans les vies privées que dans l'économie, les cryptomonnaies semblent séduire les acteurs économiques. Cette tendance se consolide davantage avec la numérisation galopante ainsi que la dématérialisation des moyens de paiement à travers tous les segments de la vie économique. Par ailleurs, les cryptomonnaies peuvent sembler efficaces dans certains cas pour réduire les coûts de transaction, augmenter la transparence et la rapidité de certaines opérations économiques et donc répondre à certains défis de développement auxquels certains pays émergents dont la RDC font face.

Les cryptomonnaies recèlent cependant plusieurs risques liés à leur utilisation, susceptibles de toucher négativement toute une économie domestique. Et les légaliser hâtivement n'est pas une panacée. Alternativement, des organisations internationales, comme le FMI, recommandent plutôt l'adoption des monnaies numériques nationales, qui ont l'avantage d'être à la fois cryptographiques et centralisées (contrôlées) par un régulateur national.

Pour la RDC, une reconnaissance des monnaies cryptographiques semble inévitable avec le temps, au cas où ces outils de paiement, de compte et d'épargne, viendraient à être généralisés à travers le monde. Dans cette perspective, la création d'un franc congolais électronique serait à envisager. Cette démarche est, toutefois, soumise aux préalables d'un cadre législatif, d'une transparence financière, d'un renforcement de capacités et d'une gouvernance renforcée, tant au niveau des acteurs publics que privés.

Références bibliographiques

1. Ahoulouma, F. et Lawson, F. (2021), Régulation des cryptomonnaies en Afrique : Etat des lieux, in : La Tribune Afrique, publié [en ligne] le 10 Nov : https://afrique.latribune.fr/think-tank/tribunes/2021-11-10/regulation-des-crypto-monnaies-en-afrique-etat-des-lieux-896065.html (consulté le 21 mai 2022).

2. Alvarez, F., Argente, D. et Van Patten, D. (2022), Are Cryptocurrencies Currencies? Bitcoin as Legal Tender in El Salvadore, in: Becker Friedman Institute - Chicago (ed.), Working Paper No 2022-54, April, p. 1-30.

3. Armandet, P. (2022), L'industrie des cryptomonnaies alerte sur les projets de réglementation du secteur, publié [en ligne] le 19 avril : https://www.bfmtv.com/crypto/regulation/l-industrie-des-cryptomonnaies-alerte-sur-les-projets-de-reglementation-du-secteur_AV-202204190299.html#:~:text=Il%20s'agit%20de%20la,directive%20qui%20date%20de%202015(consulté le 14 mai 2022).

4. Arnoux, J. (2020), 9 pays qui ont rendu les crypto-monnaies illégales, in : Cryptotoast, publié [en ligne] le 12 juillet : https://cryptoast.fr/9-pays-qui-ont-rendu-les-crypto-monnaies-illegales (consulté le 21 mai 2022).

5. Banque de France (2018), L'émergence du Bitcoin et autres crypto-actifs : enjeux, risques et perspectives, Focus n°16, mars.

6. Banque des règlements internationaux (2018), Cryptomonnaies : au-delà du phénomène de mode, Rapport économique annuel.

7. Chainalysis (2021), The 2021 Geography of Cryptocurrency Report: Analysis of Geographic Trends in Cryptocurrency Adoption and Usage, octobre.

8. Commission européenne (2020), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2019/1937, Bruxelles, septembre.

9. Dai, M. et Sidiropoulos, M. (2017), Le Bitcoin est-il une monnaie?, in : Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe, n°37, décembre.

10. Delahaye, J.P. (2014), Le Bitcoin, première crypto-monnaie, in : Bulletin de la société informatique de France, numéro 4, octobre.

11. Domenech, C. (2021), Après s'être vanté de ses richesses, un Nordiste est jugé pour blanchiment d'argent, publié [en ligne] le 23 octobre : https://www.capital.fr/crypto/apres-setre-vante-de-ses-richesses-un-nordiste-est-juge-pour-blanchiment-dargent-1418094 (consulté le 14 mai 2022).

12. Fouquet, C. (2022), La Chine accélère le déploiement de son yuan numérique, https://www.lesechos.fr/amp/1376805 (consulté le 23 mai 2022).

13. Gayte, A. (2022), L'Ukraine légalise les crypto-monnaies, après avoir reçu l'équivalent de 100 millions d'euros de dons, publié [en ligne] le 17 mars : https://www.numerama.com/politique/888049-les-echanges-en-crypto-monnaies-sont-desormais-legaux-en-ukraine.html (consulté le 16 mai 2022).

14. Gayte, A. (2022), L'Ukraine vient de légaliser toutes les crypto-monnaies : qu'est-ce que cela change ?, publié [en ligne] le 18 février : https://www.numerama.com/tech/859421-lukraine-vient-de-legaliser-toutes-les-crypto-monnaies-quest-ce-que-cela-change.html (consulté le 16 mai 2022).

15. Gbadamassi, F. (2022), Le bitcoin, monnaie officielle en Centrafrique : « Une décision politique », estime un expert du

numérique en Afrique, publié [en ligne] le 28 avril : https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/economie-africaine/le-bitcoin-monnaie-officielle-en-centrafrique-une-decision-politique-estime-un-expert-du-numérique-en-afrique_5107669.html (consulté le 26 mai 2022).

16. Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (2018), National Risk Assessment (NRA) : Le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par les crypto-assets et le crowdfunding, rapport, octobre.

17. Houeix, R. (2019), Les cryptomonnaies, nouvelle arme des groupes terroristes ?, publié [en ligne] le 22 août : https://www.france24.com/fr/20190822-Bitcoin-cryptomonnaie-jihadistes-terrorisme-brigade (consulté le 14 mai 2022).

18. Kalonji, T.G. (2021), Manuel de fiscalité et financement des entreprises – Avec une référence spécifique au droit congolais et au droit OHADA, Saint-Ouen, Editions du Net.

19. Mafoho, P. (2020), De la nécessaire règlementation de la cryptomonnaie dans la zone CEMAC, in : Revue du Droit des Affaires en Afrique (RDAA), Avril, p. 3-8.

20. Miget, V. (2022), Le Panama valide un projet de loi sur la régulation des cryptomonnaies, publié [en ligne] le 02 mai : https://www.linformaticien.com/magazine/tendances/943-blockchain/59696-le-panama-valide-un-projet-de-loi-sur-la-regulation-des-cryptomonnaies.html (consulté le 15 mai 2022).

21. Mukubaganyi, D. (2021), Evaluation de l'apport du marché financier et monétaire sur la croissance économique en RDC, in : Revue d'Economie et de Gestion, Vol. 2, N° 5, p. 1-26.

22. Ndayishimiye, S. (2018), L'Afro coin, la monnaie virtuelle pour une meilleure intégration africaine, in : Afrique Économie, publié [en ligne] le 23 décembre : https://www.rfi.fr/fr/emission/20181224-afro-coin-monnaie-virtuelle-une-meilleure-integration-africaine (consulté le 21 mai 2022).

23. Nyamuke, A. (2021), Enjeux de la régulation des cryptomonnaies dans le monde, publié [en ligne] le 15 juin : https://www.village-justice.com/articles/enjeux-regulation-des-cryptomonnaies-dans-monde,39428.html (consulté le 14 mai 2022).

24. Organisation de coopération et de développement économiques (2021), En finir avec les montages financiers abusifs : Réprimer les intermédiaires qui favorisent les délits fiscaux et la criminalité en col blanc, Paris, éditions OCDE.

25. Perrin, A. (2019), Le Bitcoin et le droit : problématiques de qualification, enjeux de régulation, in : Gestion & Finances Publiques 2019/1 N° 1, p. 84-93.

26. Pontiroli, T. (2022), Le FMI demande au Salvador de renoncer au Bitcoin comme monnaie officielle, publié [en ligne] le 26 janvier : https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/le-fmi-demande-au-salvador-de-renoncer-au-Bitcoin-comme-monnaie-officielle-1382095 (consulté le 15 mai 2022).

27. Portalis, J.E.M. (2017), Discours, Rapports et travaux inédits sur le Code civil (éd. 1844), Paris, éditions Hachette.

28. Quirk, C. (2021), El Salvador's Bitcoin Law: Contemporary Implications of Forced Tender Legislation, in: Princeton Legal Journal, November 29. Online : https://legaljournal.princeton.edu/el-salvadors-Bitcoin-law-contemporary-implications-of-forced-tender-legislation (consulté le 13 mai 2022).

29. Sangare, M. (2020), La régulation du Bitcoin dans l'espace UEMOA 2020, Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (éd.), Série des documents de recherche, N° 2020/04.

30. Soulez, M. (2021), Le gouvernement règlemente les cryptomonnaies par ordonnance, in : ROUXEL Marie (éd.), Lexing Propriété intellectuelle contentieux, publié [en ligne] le 19 janvier : https://www.alain-bensoussan.com/avocats/le-gouvernement-reglemente-les-cryptomonnaies-par-ordonnance/2021/01/19 (consulté le 16 mai 2022).

31. The White House – USA (2022), FACT SHEET: President Biden to Sign Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital Assets, Washington DC, March 09. Online : https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/09/fact-sheet-president-biden-to-sign-executive-order-on-ensuring-responsible-innovation-in-digital-assets (consulté le 17 mai 2022).

32. Tobias, A. ; Dong, H. et Aditya, N. (2021), Cryptoactifs : pour une réglementation mondiale complète, cohérente et coordonnée, publié [en ligne] le 9 décembre : https://www.imf.org/fr/News/Articles/2021/12/09/blog120921-global-crypto-regulation-should-be-comprehensive-consistent-coordinated (consulté le 14 mai 2022).

33. Vincent, B. (2022), Pourquoi l'Ukraine a légalisé les cryptomonnaies ?, in : Nouveau Monde, publié [en ligne] le 20 mars 2022 : https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/nouveau-monde/pourquoi-lukraine-a-legalise-les-cryptomonnaies_4993881.html (consulté le 16 mai 2022).