

GUIDE LBC/FT/FP : ACTIFS VIRTUELS & PSAV

Enjeux de Réglementation et de Supervision



RÉSUMÉ

Ce guide opérationnel est destiné aux régulateurs et aux superviseurs membres du CLAB. Il vise à renforcer leur compréhension et leur capacité à mettre en œuvre les normes internationales du Groupe d'Action Financière (GAFI) en matière de LBC/FT pour les actifs virtuels et leurs prestataires. Il aborde les risques, les opportunités, les cadres réglementaires existants, les défis de supervision et propose des recommandations pratiques pour une meilleure conformité.

2025

Table des matières

Table des matières.....	1
Introduction.....	3
1. Définition des actifs virtuels, historique et évolution du marché des actifs virtuels.....	3
2. Des flux mondiaux importants, bien que difficiles à mesurer avec précision.....	4
3. Les risques BCFT posés par les PSAV et les défis de la réglementation	5
4. Objectifs et portée du guide.....	6
Partie 1. Compréhension des Actifs Virtuels et Prestataires de Services sur Actifs Virtuels.....	7
1. Panorama de la présence et de l'utilisation des AV et des PSAV au sein des membres du CLAB	7
Présence des AV et PSAV au sein des membres du CLAB en 2023-2024 :.....	8
2. Perception des risques liés aux AV et à l'activité des PSAV identifiés par les organisations internationales.....	8
3. Perception par les membres du CLAB des risques et opportunités des AV et des PSAV	9
• Études de cas : Maurice	11
• Conclusion.....	14
Partie 2. Améliorer le Cadre Réglementaire et Législatif	15
1. Principes de régulation du GAFI pour les actifs virtuels et les PSAV.....	15
2. États des lieux de la réglementation parmi les membres du CLAB.....	17
3. Défis et lacunes persistantes dans la mise en œuvre.....	23
Étude de cas : Autoriser ou interdire les PSAV et les AV?.....	25
• Conclusion.....	27
Partie 3. Renforcer la Supervision des PSAV et des AV	28
1. Supervision des PSAV et identification des acteurs illégaux : définir clairement les rôles pour assurer une meilleure coordination institutionnelle	28
2. Ressources humaines, technologiques et financières : consolider la capacité de supervision	29
3. Actions de sensibilisation à destination du secteur privé.....	31
• Conclusion.....	32
Partie 4. Coopération régionale et internationale	33
1. Harmoniser et coordonner les cadres réglementaires à l'échelle régionale	33
2. Renforcer le partage d'informations et la reconnaissance mutuelle	33
3. Participer activement aux initiatives internationales et renforcer l'assistance technique	34
• Conclusion.....	35
Partie 5. Recommandations.....	36
Annexe 1. Glossaire.....	42
Annexe 2. Recensement préliminaire des acteurs.....	44
Annexe 3. Liste des outils utilisés par l'Égypte pour la mise en œuvre d'un dispositif d'interdiction des actifs virtuels	47

Remerciements :

Nous tenons à exprimer notre profonde gratitude à tous les participants pour leurs contributions inestimables : M. Nimrod PAYNE (BCEAO), M. Simon Laplace (DG Trésor), M. Vincent FLEURIET (BDF), M. Komla Miwodzi HODO (AMF UMOA), M. LOUKAKOU (COSUMAF), M. Ait-Ahmed DJALIM (BCC), M. Madické NIANG (GIABA), Mme Ikitto Bessala (BEAC), M. Aubin Demowi M'BOSSO (COBAC), M. Nlozeh Alphonse (GABAC) et M. Jean-Claude Nguemeni (Commission de la CEMAC), Anne-Victoire Maizière et Julien Arthur (BDF). Nous souhaitons également remercier l'équipe du Secrétariat du GAFI pour sa relecture et ses conseils éclairés, en particulier : Mat Tromme, Lise Smith, Gaia Manselli et Anne-Françoise Lefevre.

Introduction

1. Définition des actifs virtuels, historique et évolution du marché des actifs virtuels

Selon le Groupe d'action financière (GAFI), un actif virtuel (ou crypto -actifs) est une représentation numérique de valeur qui peut être échangée ou transférée numériquement et utilisée à des fins de paiement ou d'investissement. Cette définition englobe diverses formes d'actifs, comme le Bitcoin, les jetons émis lors d'offres initiales de jetons (ICO) et les stablecoins, qui sont des actifs virtuels (AV) visant à maintenir un prix stable par rapport à une valeur de référence¹. Il est crucial de noter que les AV, au sens du GAFI, n'incluent pas les représentations numériques de monnaies fiduciaires, de titres ou d'autres actifs financiers déjà couverts par ses recommandations. Cependant, la classification des actifs numériques est dynamique ; par exemple, les jetons non fongibles (NFTs) peuvent être considérés comme des actifs virtuels s'ils sont utilisés à des fins de paiement ou d'investissement, et non pas uniquement comme des objets de collection.

Les actifs virtuels sont un actif numérique qui s'appuie sur un registre distribué (Distributed ledger technology), dont notamment la blockchain (chaîne de blocs)². La spécificité de cette dernière réside dans le fait qu'elle prend la forme d'un registre numérique décentralisé qui enregistre des transactions à travers de nombreux ordinateurs en principe de manière transparente, sécurisée et immuable.

- **Décentralisation** : Contrairement aux bases de données traditionnelles contrôlées en général par une seule entité (comme une banque ou une entreprise), une blockchain est maintenue par un réseau de nombreux ordinateurs (appelés nœuds). Cela élimine le besoin d'un intermédiaire centralisé et doit permettre de renforcer la résilience du

système dans son ensemble en supprimant les points de défaillance unique.

- **Transparence** : Toutes les transactions enregistrées sur une blockchain sont visibles par tous les participants du réseau et pour la plupart des blockchains, par n'importe qui grâce à des services en lignes appelés explorateurs.
- **Sécurité** : Une fois qu'un bloc³ est ajouté à la blockchain, il est pratiquement impossible de le modifier sans altérer tous les blocs précédents, ce qui requiert une puissance de calcul immense. Cela rend la blockchain très sécurisée contre les fraudes et les altérations.
- **Immutabilité** : Une fois que les données sont enregistrées dans un bloc et validées par le réseau, elles sont conçues pour être pratiquement impossibles à modifier sans altérer tous les blocs précédents. Cela assure l'intégrité et la permanence des enregistrements. Bien que des épisodes de profondes révisions des données aient pu avoir lieu, ils sont censés être rares et nécessitent l'émergence d'un consensus fort entre les participants.

L'histoire des actifs numériques débute en 2009 avec la publication d'un article de recherche par une personne ou un groupe sous le pseudonyme de Satoshi Nakamoto. Cet article introduisait le Bitcoin, une technologie permettant l'échange de biens virtuels de manière électronique, sans avoir recours à un intermédiaire, tout en évitant le problème de la double dépense. Cela signifie qu'un actif transféré à un destinataire ne peut être utilisé une seconde fois par l'émetteur initial. Cette avancée conceptuelle repose sur des mécanismes cryptographiques avancés, l'utilisation d'une base de données décentralisée appelée blockchain, ainsi que sur la participation d'individus au sein d'un protocole pair-à-pair supporté par Internet.

Jusqu'en 2017, le Bitcoin représentait la majeure partie des échanges d'actifs numériques. Toutefois, l'émergence de nouvelles technologies et d'autres

¹ Les stablecoins peuvent être adossés à plusieurs types d'actifs : les monnaies fiduciaires (ex : USD, EUR), les matières premières (ex : or), d'autres AV et les algorithmes.

² [«La blockchain est une technologie de stockage et de transmission d'information numérique. C'est une technologie décentralisée car l'architecture de la blockchain est construite](#)

[sans serveur central et parce que la gouvernance de la blockchain repose sur la répartition du pouvoir entre tous les utilisateurs de la blockchain. », Banque de France](#)

³ Un block est un registre numérique qui permet d'enregistrer et de stocker un ensemble de données ou de transactions.

cryptoactifs a enrichi l'écosystème, marquant des étapes clés dans son évolution :

- **Ethereum et les contrats intelligents** (smart contracts) : Le lancement de la blockchain Ethereum a permis non seulement l'échange d'actifs, mais aussi l'hébergement de programmes automatisés (smart contracts) capables d'exécuter des actions sans intervention humaine. Cela a considérablement élargi les possibilités des actifs numériques, ouvrant la voie à des applications dans la finance, l'immobilier, et bien d'autres secteurs.
- **Stablecoins** : Pour pallier la forte volatilité des actifs virtuels, des tokens adossés (ou liés) à une réserve d'actifs. Les stablecoins sont utilisés dans la finance décentralisée, notamment sur la blockchain Ethereum, afin de faciliter les transactions tout en limitant les risques liés aux fluctuations de prix. Ils sont également utilisés dans la finance centralisée pour des paiements ou des transferts de fonds (*remittances*).
- **Blockchains secondaires et concurrentes** : Le développement de blockchains secondaires, comme Polygon, connectées à Ethereum, et d'autres blockchains concurrentes telles que Solana, a élargi les fonctionnalités disponibles. Ces blockchains, qu'elles soient privées ou publiques, ont introduit de nouvelles options en termes de rapidité, de frais de transaction et de sécurité.

Le développement des AV s'est accompagné de celui des prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV). Selon la définition donnée par le glossaire du GAFI, ce terme regroupe toute personne physique ou morale qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes au nom d'un client ou pour son compte :

- **Échange entre actifs virtuels et monnaies fiduciaires** : par exemple, un service qui permet de convertir du Bitcoin en Franc CFA ou en Euro.

- **Échange entre une ou plusieurs formes d'AV** : comme le troc de Bitcoin contre Ethereum.
- **Transfert d'actifs virtuels** : le transfert de cryptoactifs entre utilisateurs, souvent facilité par des plateformes décentralisées ou des portefeuilles numériques.
- **Conservation et/ou administration** d'AV ou d'instruments permettant le contrôle d'AV : par exemple, des services de garde de cryptoactifs pour des investisseurs.
- **Participation et prestation de services relatives aux ICO** : lorsque les PSAV agissent comme intermédiaires pour faciliter l'achat, la vente ou la distribution de nouveaux jetons.

2. Des flux mondiaux importants, bien que difficiles à mesurer avec précision

L'anonymat associé aux AV, héritage de l'article de recherche initial et parfois renforcé volontairement⁴, rend l'analyse des flux paradoxalement complexe alors même que toutes les transactions effectuées sur les blockchains publiques sont librement accessibles. Cette complexité est renforcée à la fois par l'existence des plateformes d'échanges d'actifs virtuels qui opèrent en général sur des bases de données privées et par les multiples possibilités offertes aux utilisateurs pour acquérir des actifs virtuels en dehors de ces acteurs centralisés (échanges de pairs à pairs, P2P).

Cependant les statistiques produits par des plateformes spécialisées permettent d'observer que les flux d'AV sont relativement dynamiques. En 2024, selon le site Coinmarketcap plus de 15 000 actifs numériques sont échangés mondialement et sont reconnus par les principales plateformes d'échange. La capitalisation totale du marché des actifs numériques atteint plus de 2 000 milliards de dollars, bien qu'elle ait culminé à près de 3 000 milliards fin 2021. Le marché est notamment dominé

⁴ Afin de renforcer l'anonymat et masquer l'origine des fonds, les acteurs peuvent avoir accès à : des actifs numériques à anonymat renforcé (ex ; Monero), des *mixers / tumblers* (services permettant de renforcer l'anonymat en mélangeant plusieurs flux utilisant un même AV et issus de plusieurs adresses publiques. Les AV sont mis dans une réserve dans

laquelle le mixer va piocher pour générer des transferts vers d'autres portefeuilles) Les AV offrent la possibilité d'effectuer des transactions sans l'intervention d'un tiers assujéti à la réglementation LCB-FT, par le biais de portefeuilles auto hébergés (pivacy wallet).

par l'Amérique du Nord et l'Europe en termes de volume des transactions. Si les flux en Afrique subsaharienne ne représentaient que 2,7 % du volume des AV entre juillet 2023 juin 2024 selon Chainalysis, le volume de transaction continue de croître avec une hausse de 6,38 % sur cette même période et se démarque par une forte adoption de la finance décentralisée (services financiers de pair à pair sur les blockchain publiques)⁵. Dans son édition 2023 du Global Adoption Index, Chainalysis révèle que le Nigeria (2e marché mondial en matière d'adoption), le Kenya (21e), le Ghana (29e) et l'Afrique du Sud (31e) présentent toujours des taux d'adoption élevés des crypto-actifs malgré la crise qu'a connu le secteur au cours des derniers mois. Les AV et les PSAV suscitent également un intérêt croissant dans les pays de l'Union Économique et Monétaire de États d'Afrique de l'Ouest (UEMOA), de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et aux Comores. Cet engouement se manifeste par une augmentation notable des transactions en actifs virtuels et des demandes d'enregistrement de PSAV et des sollicitations auprès des régulateurs.

Selon le cabinet Chainalysis, l'adoption du bitcoin et des *stablecoins* en Afrique s'expliquerait par le faible taux de bancarisation en Afrique Subsaharienne⁶, des stratégies de couverture contre l'inflation, de transfert international de devises à moindre coût et l'impact de la dévaluation de certaines monnaies locales (notamment pour le Naira au Nigéria).

3. Les risques BCFT posés par les PSAV et les défis de la réglementation

À fin 2024, très peu de pays couverts par le CLAB étaient en conformité avec les attentes de la Recommandation 15 (R.15) du GAFI.

⁵ « 2024 Geography of Cryptocurrency report », Chainalysis

⁶ Parmi les autres raisons d'un faible taux de bancarisation en Afrique subsaharienne on trouve une faible densité du réseau bancaire, des coûts de service bancaire trop élevés pour une partie de la population, la frilosité des banques à prêter à certaines populations jugées risquées. Les actifs virtuels sont de leurs côté facilement accessibles et nécessite seulement à un téléphone mobile et internet.

⁷ Le groupe de travail du GAFI sur les AV (VACG) fait régulièrement une évaluation du niveau de conformité des membres avec la R.15. Dans son rapport de juin 2025, il note :

C'est dans ce contexte que les membres du CLAB ont décidé d'élaborer un guide sur les enjeux de la réglementation et la supervision LBCFT des PSAV et AV afin d'accélérer l'alignement des membres avec les recommandations du GAFI et limiter les risques BCFT associé aux AV.

Niveau de conformité avec R.15 des pays couverts par le CLAB au 23 décembre 2024

Country	R.15
Benin	NC
Burkina Faso	PC
Cameroon	PC
Central African Republic	NC
Congo	
Côte d'Ivoire	NC
France	LC
Gabon	NC
Guinea Bissau	NC
Equatorial Guinea	
Mali	NC
Niger	NC
Senegal	PC
Chad	NC
Togo	NC
The Comoros	NC

Source : [Consolidated assessment rating, GAFI, 23/12/2024](#)

Cette situation souligne que les défis d'implémentation des normes du GAFI pour les actifs virtuels sont systémiques mais ne sont exclusivement pas propres aux membres du CLAB⁷. Les difficultés rencontrées vont au-delà d'un simple manque de connaissance des standards. Elles découlent probablement de barrières plus profondes telles que des lacunes en matière d'expertise technique, une allocation insuffisante des ressources, ou un manque

i) 18 % des juridictions étudiées n'ont pas encore choisi entre interdire ou autoriser les PSAV, ii) les pays ayant choisi une interdiction des PSAV ont des difficultés pour rendre effective cette interdiction (seules 15 % des juridictions ayant fait le choix d'interdire – complètement ou partiellement- sont largement conformes avec la R.15), iii) seules 75 % des juridictions ont pris des mesures législatives pour implémenter la R.15.7 faisant référence à la R.16 (« Travel rule ») dans le cas des PSAV.

[“Targeted update on the implementation of the FATF standards on Virtual Assets and Virtual Assets Service Providers”](#), Juin 2025

de priorisation politique dans un secteur en constante évolution. Le présent guide vise précisément à adresser ces obstacles fondamentaux, en proposant des stratégies pratiques et actionnables pour une meilleure mise en œuvre.

4. Objectifs et portée du guide

Ce guide a pour objectif de :

- Clarifier les enjeux liés aux AV et PSAV, en mettant en lumière à la fois les risques et les opportunités ainsi que les attentes de la réglementation internationale (notamment les normes du GAFI).
- Faire un état des lieux sur la présence et l'utilisation des actifs numériques au sein des membres du CLAB, de leur réglementation et de leur conformité.
- Mettre en avant les difficultés rencontrées dans l'implémentation des normes du GAFI et identifier les meilleures pratiques parmi les membres du CLAB.
- Formuler des recommandations pratiques visant à renforcer la régulation et la supervision des actifs numériques.
- Encourager le dialogue avec des pays jugés conformes par le GAFI avec la Recommandation 15, dans l'objectif de s'aligner sur les meilleures pratiques observées à l'international.

Le guide s'appuie sur les sources suivantes :

- Constitution d'un groupe de travail chargé de la rédaction du guide
- Circulation d'un questionnaire auprès des membres
- Régulation et rapports d'institutions internationales et acteurs privés

Partie 1. Compréhension des Actifs Virtuels et Prestataires de Services sur Actifs Virtuels

1. Panorama de la présence et de l'utilisation des AV et des PSAV au sein des membres du CLAB

L'utilisation des AV et la présence des PSAV reste embryonnaire dans les pays couverts par le CLAB, mais l'ensemble des membres du CLAB estime que leur utilisation est amenée à croître.

On trouve dans les juridictions du CLAB des plateformes d'échange comme Binance, qui s'est implantée dans plusieurs régions du monde, mais aussi des acteurs locaux qui proposent des services tentant de répondre aux besoins spécifiques des populations locales.

- Plateformes d'échange : Binance, Yellow Card, BuyCoins, et Luno figurent parmi les plateformes offrant des services d'achat, de vente, et de trading de crypto-actifs. Ces acteurs facilitent l'accès aux AV pour un public large, incluant les personnes non bancarisées.
- Infrastructures et formation : Des initiatives comme Crypsense Digital Group au Kenya mettent l'accent sur la formation et la gestion d'actifs numériques afin de favoriser une meilleure compréhension des technologies blockchain.
- Paiements transfrontaliers : Des entreprises comme BitPesa, Kora et AppZone développent des infrastructures de paiement innovantes basées sur la blockchain, permettant des transferts d'argent plus rapides et moins coûteux.

- Échanges de pair à pair (P2P) : Des plateformes comme Paxful et Remitano jouent un rôle clé dans les pays où les services bancaires traditionnels sont limités, en permettant des échanges directs entre utilisateurs.

Un premier recensement par le CLAB a permis d'identifier une trentaine de PSAV opérant dans la région. Pour la France, une liste exhaustive des 112 PSAV enregistrés auprès de l'AMF au 31 juin 2024 est publiée sur le site de l'AMF (voir Annexe 1)."

Le niveau de développement des PSAV et AV est également hétérogène parmi les pays membres du CLAB :

- La France apparaît en avance en termes de montant des transactions et nombre de PSAV sur son territoire. Elle compte 112 PSAV enregistrés auprès de l'AMF au 31 juin 2024.
- Au sein de l'UEMOA, l'ensemble des activités liées aux AV sont concentrées au Bénin, en Côte d'Ivoire et au Togo.
- En CEMAC, le Cameroun regroupe le plus grand nombre d'utilisateurs d'AV.
- En Union des Comores, il n'existe aucun PSAV présent sur le sol comorien. Cependant, la BCC a identifié l'existence d'entités offshore opérant en ligne offrant des produits et services d'actifs virtuels tout en prétendant avoir reçu les agréments pour.
- République centrafricaine est le seul pays à avoir officiellement autorisé les AV en leur accordant initialement le statut de monnaie légale aux crypto-actifs et en leur assurant la convertibilité en FCFA (2022)⁸. Cependant, les autorités de la CEMAC ayant exprimé leurs préoccupations devant l'incompatibilité de la loi sur la cryptomonnaie de la RCA avec le cadre juridique régional. La RCA du modifié les articles de la loi relatifs au cours légal ainsi que les dispositions relatives à la convertibilité garantie)⁹.

⁸Loi n°22.004 du 22 avril 2022 régissant la cryptomonnaie en République centrafricaine.

⁹Loi n°23.005 du 6 avril 2022 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°22.004, régissant la cryptomonnaie en République Centrafricaine

Présence des AV et PSAV au sein des membres du CLAB en 2023-2024 :

Pays/union Monétaire	Nombre d'utilisateur	Montant des transactions	Nombre de PSAV
France	700 000 clients actifs (2023)	≈ 43,4 mds EUR (2023)	112 PSAV présents en France
Union des Comores	Aucune donnée disponible	Aucune donnée disponible	0 PSAV présent sur le sol comorien, mais des entités offshores opérant avec de faux agréments ont été identifiées
CEMAC	900 000 au Cameroun		Présence d'entité au Cameroun
UEMOA	≈ 2 millions	470 Mds XOF entre 2022 et 2024 (717,6 M EUR)	≈30 (PSAV offrant leur service en UEMOA et pas nécessairement présent sur le territoire)

Source: ACPR, AMF, BCEAO, BEAC, BCC, COSUMAF

L'anonymat associé aux actifs virtuels complique la collecte de données et l'élaboration d'un panorama précis sur les activités liées aux AV. Cette difficulté est surmontée à différents degrés au sein du membre du CLAB.

CEMAC : Aucune étude quantitative sur le marché des AV et des PSAV n'a été publiée par les instances régionales de la CEMAC.

UEMOA : La BCEAO a fait une étude en 2022 sur le marché des PSAV et AV en UEMOA. Les principales sources utilisées sont les articles dans la presse, les plateformes spécialisées (ex : Chainalysis, triple A), les échanges avec les États membres et les PSAV sollicitant les régulateurs.

France : L'ACPR et la Banque de France effectuent une veille de marché en utilisant des sources similaires à celles de la BCEAO. De plus, l'enregistrement des PSAV auprès de l'AMF et la supervision effectuée par l'ACPR permettent d'obtenir des données plus granulaires. L'ACPR a

notamment mis en place un [questionnaire LCBFT](#) que les PSAV basés en France sont dans l'obligation de remplir. À travers ce document, elle est en mesure d'obtenir un certain nombre de données, dont le nombre de clients actifs et la contrevaieur en euro des actifs numériques conservés par le PSAV.

2. Perception des risques liés aux AV et à l'activité des PSAV identifiés par les organisations internationales

La circulation des AV peut présenter des opportunités mais aussi des risques significatifs pour les acteurs économiques. Dans une note de février 2023¹⁰, le Fonds monétaire international (FMI) cite ainsi, parmi les avantages attendus des actifs virtuels, i) la réduction du coût et l'accélération des paiements transfrontières, ii) une plus grande intégration des marchés financiers et iii) un appui à

¹⁰ Fonds monétaire international (FMI), [G20 Note on the macrofinancial implications of crypto assets](#), février 2023.

l'inclusion financière (par un accès plus facile et moins coûteux aux services financiers). Les *stablecoins* peuvent en outre constituer une protection contre l'instabilité monétaire (interne ou externe), dans les pays qui y sont soumis. La note du FMI indique toutefois que ces avantages demeuraient théoriques, tandis que les risques liés aux actifs virtuels ont d'ores et déjà commencé à se matérialiser.

Dans la synthèse publiée en septembre 2023¹¹, le FMI et le Conseil de stabilité financière (FSB) soulignent les risques soulevés par la circulation des actifs virtuels. Sur le plan macroéconomique, cette dernière peut ainsi réduire l'efficacité de la politique monétaire – y compris par un risque de *cryptoisation* ou dollarisation indirecte, avec des pertes de seigneurage induites –, fragiliser les finances publiques (notamment dans les pays où un actif virtuel aurait cours légal), entamer l'efficacité des réglementations des changes et accroître la volatilité des flux de capitaux. Les actifs virtuels présentent également des risques pour la stabilité financière, liés notamment à leur volatilité, à la concentration du secteur et à des implications mal maîtrisées pour les banques (affaiblissement de l'intermédiation bancaire, risque de marché pour les banques exposées). Ils soulèvent enfin des problématiques de protection du consommateur et d'intégrité pour le secteur financier. Ce type d'actifs virtuels non-encadrés a déjà permis la mise en place de chaînes de Ponzi et peut faciliter des escroqueries.

Le GAFI a également rappelé, dès 2020¹², les risques induits en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT). Le risque que les actifs virtuels soient utilisés pour blanchir des revenus criminels, financer des activités terroristes ou contourner des sanctions internationales est en effet exacerbé par i) l'anonymat de leurs utilisateurs, ii) la portée mondiale de leur utilisation, et iii) le potentiel d'empilement rapide d'opérations qu'ils permettent. Le GAFI identifie plusieurs facteurs de vulnérabilité particuliers : les transactions anonymes de pair à pair via des portefeuilles non-hébergés, la faiblesse ou l'absence

des normes de LBC/FT ou de supervision dans certaines juridictions, ainsi que la structure de gouvernance décentralisée de certains *stablecoins*. Le GAFI a également développé en septembre 2020, sur la base d'une centaine d'études de cas, des indicateurs clés (dits 'red flag indicators') permettant de détecter d'éventuelles utilisations suspectes d'actifs virtuels. Ces indicateurs couvrent des typologies variées, allant du trafic illicite de substances contrôlées aux fraudes et escroqueries, et sont essentiels pour les entités assujetties et les autorités afin d'identifier les activités illicites¹³.

Le GAFI met récemment à jour son analyse des risques associés aux AV et PSAV à travers la publication en ligne de « Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets Service Providers ».

3. Perception par les membres du CLAB des risques et opportunités des AV et des PSAV

Les membres du CLAB partagent les constats quant aux risques inhérents aux AV tels que décrits par le FMI, le FSB et le GAFI. Les AV sont perçus comme des outils pouvant contribuer au renforcement de l'inclusion financière, notamment dans des régions où le taux de bancarisation est faible. Par exemple, dans certains pays de l'UEMOA, le taux de bancarisation est inférieur à 20 %. La BCEAO estime que les actifs virtuels pourraient offrir des services financiers accessibles à une large part de la population exclue des circuits financiers traditionnels. De même, la BEAC et la COSUMAF considèrent que les AV peuvent améliorer l'accès aux services financiers pour les populations non bancarisées de la CEMAC.

En outre, les actifs virtuels introduisent une concurrence bénéfique dans le secteur des paiements transfrontaliers. Selon la BCEAO, les transferts en AV peuvent réduire les coûts de transaction jusqu'à

¹¹ FMI et Conseil de stabilité financière (CSF), [IMF-FSB synthesis paper : policies for crypto-assets](#), septembre 2023.

¹² Groupe d'action financière (GAFI), [FATF report to the G20 Finance ministers and Central banks governors on so-called stablecoins](#), juin 2020.

¹³ GAFI, [FATF Report – Virtual assets – Red flag indicators of Money laundering and terrorist financing](#), septembre 2020.

30 % en éliminant les frais de change et en réduisant le nombre d'intermédiaires impliqués. Dans la région de la CEMAC, où les coûts de transfert sont parmi les plus élevés au monde, atteignant parfois 10 % du montant transféré, les AV peuvent faciliter les transferts de fonds entre pays, comme l'ont noté la **BEAC** et la **COSUMAF**. La portée globale et la rapidité des transactions en AV constituent également des avantages significatifs. La **BCEAO** souligne que les AV permettent des paiements quasi instantanés dans différentes parties du monde, avec des transactions effectuées en quelques minutes contre plusieurs jours pour les transferts bancaires traditionnels. De plus, les AV offrent une opportunité de diversification des actifs d'investissement, permettant aux investisseurs d'accéder à de nouveaux marchés et de répartir les risques.

Cependant, malgré ces opportunités, les institutions financières régionales expriment des préoccupations importantes concernant les risques associés aux AV et aux PSAV. L'un des principaux risques identifiés est la **volatilité des cours**. La **BCEAO** souligne que les AV sont extrêmement volatils, avec des fluctuations de valeur importantes. La **vulnérabilité aux cyberattaques** est un autre risque majeur. Les portefeuilles électroniques et les plateformes d'échange sont sujets à des risques de piratage informatique. L'absence de mécanismes de protection expose les utilisateurs à la perte totale de leurs avoirs en cas d'attaque ou de fraude. Des **abus envers les consommateurs** ont également été signalés, notamment dans la région de la CEMAC. La **COSUMAF** rapporte plusieurs cas d'escroqueries, y compris des systèmes de type Ponzi. En 2021, plus de 1 000 plaintes ont été déposées par des épargnants victimes de détournements de fonds liés à des plateformes frauduleuses d'AV. La **BCEAO** avertit également contre les levées de fonds trompeuses et les fausses plateformes d'échange, citant la pyramide de Ponzi comme un exemple d'escroquerie où des rendements élevés garantis sont proposés pour attirer les investisseurs, alors que les profits sont payés avec les fonds des nouveaux entrants. Le **risque de contagion à l'économie réelle** est une autre préoccupation. La **BCEAO** souligne que le développement de produits dérivés sur les AV pourrait conduire les institutions financières traditionnelles à détenir ces actifs ou des produits associés. Cela augmenterait le risque de contagion à l'économie réelle en cas de crise sur le marché des

AV, affectant potentiellement la stabilité financière des pays concernés. Enfin, les **lacunes réglementaires et le risque d'arbitrage** sont des enjeux importants. L'évolution rapide et la nature internationale des marchés des AV renforcent le risque de vide juridique ou de lacunes dans les cadres réglementaires nationaux. Cela favorise l'arbitrage réglementaire, où les acteurs économiques exploitent les insuffisances légales pour réduire leurs coûts de conformité sans nécessairement enfreindre la loi.

Le **risque lié LBC/FT/FP** est naturellement préoccupant. Le pseudo-anonymat offert par les transactions en AV, notamment via les portefeuilles non-hébergés et les services de renforcement de l'anonymat (mixers/tumblers), facilite le contournement des règles relatives à la LBC/FT. Bien que les transactions sur les blockchains publiques soient visibles, l'absence d'identification directe des bénéficiaires et des donneurs d'ordre rend la traçabilité complexe, favorisant potentiellement les activités illicites. La supervision est au cœur de la lutte contre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) auxquels sont exposés les PSAV.

Malgré une vision similaire des risques, seule la France l'a quantifié en intégrant les AV et PSAV dans son évaluation nationale des risques et ses analyses sectoriels (ACPR, AMF). Des travaux sont néanmoins en cours dans certains pays couverts par le CLAB. L'Union des Comores prévoit dans sa stratégie nationale LBCFT d'inclure les AV et PSAV dans son ENR au plus tard en 2026. En 2024, le Togo et le Bénin ont initié une évaluation des risques BC/FT liés aux AV/PSAV.

- **Études de cas : Maurice**

En 2021, l'île Maurice a procédé à son évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) associés aux AV et aux PSAV.¹⁴ La conduite de cet exercice a contribué à l'amélioration de la conformité du pays avec la recommandation 15 du GAFI qui est passé de « Non conforme » à « largement conforme »

Le pays a adopté la méthodologie et l'outil d'analyse de la Banque Mondiale¹⁵. Cette approche permet d'identifier les menaces et vulnérabilités propres aux AV et PSAV, de déterminer une notation de risque résiduel après l'analyse des mesures d'atténuation existantes, et d'établir un plan d'action proposant des mesures correctives à mettre en œuvre aux niveaux national et sectoriel.

Dans ce cadre, un groupe de travail pluridisciplinaire a été constitué, rassemblant des représentants des principales autorités nationales compétentes : ministères, bureau du procureur général, Banque de Maurice, cellule de renseignements financiers, Commission indépendante contre la corruption (ICAC), Institution mauricienne des experts-comptables, et Autorité de régulation des jeux de hasard. Des consultations ont également été menées avec le secteur privé afin de collecter des données et des informations essentielles à l'analyse et à la formulation des recommandations.

Le point de départ de cette évaluation a d'abord consisté à réaliser une cartographie des canaux d'interaction entre l'écosystème des PSAV et les différents secteurs économiques : le secteur réglementé (composé des entités déclarantes soumises aux obligations LBC/FT) et le secteur informel. Au final, l'analyse a démontré 7 canaux interactions possibles, sur les 27 identifiés par la Banque Mondiale (voir tableau à la fin de l'étude).

Évaluation des menaces

Pour évaluer les menaces de BC/FT existant pour chaque canal, l'île Maurice a pris en compte les activités susceptibles d'être exploitées à des fins criminelles. Le niveau de menace a été déterminé à partir de plusieurs variables d'entrée, regroupées en six catégories :

- Profil des actifs virtuels : *anonymat, transfert P2P, absence de contact direct, traçabilité, rapidité des transactions ;*
- Accessibilité ou utilisation par les criminels : *minage, collecte et transfert de fonds, accès au dark web, dépenses ;*
- Source de financement : *cartes bancaires, espèces, biens en nature, autres AV ;*
- Caractéristiques opérationnelles : *régulation, anonymat, portabilité ;*
- Facilité d'usage criminel : *traçabilité, rapidité, minage ;*
- Impact économique : *flux financiers, dépenses, usage du dark web ;*

Ces variables sont évaluées individuellement pour chaque canal afin de déterminer leur contribution au niveau de menace global.

Par exemple, un service de transfert P2P non réglementé, facilement accessible aux criminels et offrant un haut niveau d'anonymat, sera considéré comme présentant une menace élevée.

En outre, l'évaluation des menaces de BC/FT a pris en compte les infractions identifiées dans le cadre de l'évaluation nationale des risques de 2019, générant des produits du crime et qui peuvent être facilement blanchis via les actifs virtuels et PSAV. Cette analyse a permis de relier les typologies criminelles identifiées telles que le trafic de drogues, la fraude, la cybercriminalité ou la corruption aux mécanismes d'utilisation des AV/PSAV, renforçant ainsi la compréhension des risques spécifiques à cet écosystème.

Évaluation des vulnérabilités

En complément, l'île Maurice a également évalué la vulnérabilité inhérente de chaque service PSAV. Cette vulnérabilité repose sur des facteurs tels que l'agrément/licence locale ou étrangère, la taille et la complexité

¹⁴ fscmauritius.org/media/123445/the-mauritius-money-laundering-terrorist-financing-risk-assessment-of-virtual-assets-and-virtual-asset-service-providers-public-report.pdf

¹⁵ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099710007122214921/pdf/P17235505dd33b0220a97101c8c03389faa.pdf>

de l'entreprise, les produits et services offerts, les types de clients, le risque pays, le niveau d'anonymat des AV, les relations avec des PSAV non enregistrés, etc.

Par exemple, un service de transfert P2P non enregistré, offrant des services anonymes et des règlements rapides, sera considéré comme hautement vulnérable.

En effet, la “menace” et la “vulnérabilité” ont été combinées pour déterminer une note de risque totale pour chaque canal, avant application des mesures d'atténuation. Ensuite, une note de risque résiduelle a été calculée en tenant compte des mesures gouvernementales et des dispositifs des IF/EPNFD.

Évaluation des mesures d'atténuation en matière de LBC/FT

Du côté des autorités gouvernementales, plusieurs éléments ont été analysés, notamment l'exhaustivité du cadre juridique relatif à la LBC/FT, l'efficacité des contrôles d'entrée sur le marché national (octroi des agréments/licences), ainsi que la présence de mécanismes adéquats de supervision et de contrôle. L'évaluation a porté également sur la réglementation existante en matière de vigilance à l'égard de la clientèle et de traçabilité des fonds, la disponibilité d'une infrastructure d'identification fiable, les capacités humaines et financières des autorités chargées d'appliquer la loi, l'efficacité de la coopération nationale et internationale, etc. S'agissant des institutions financières et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD), l'évaluation s'est focalisée sur leur capacité à identifier et atténuer les risques, et sur l'efficacité de leur fonction de conformité ainsi que des mécanismes internes de contrôle qu'elles mettent en œuvre. Toutefois, l'analyse ne s'est pas intéressée aux mesures d'atténuation au sein des PSAV en raison de l'absence de PSAV domiciliés localement.

Résultats de l'évaluation des risques liés aux AV/PSAV

Au niveau national, il a été constaté l'absence d'un cadre juridique spécifique encadrant les AV/PSAV, ainsi qu'un manque d'autorité désignée pour leur autorisation et leur supervision. Aucune liste de sanctions ciblant les PSAV n'est disponible, et le niveau de compréhension de l'écosystème des AV demeure limité parmi les parties prenantes. Les déclarations d'opérations suspectes (DOS) sont peu nombreuses, et les capacités techniques des superviseurs et enquêteurs sont insuffisantes pour identifier, enquêter et saisir efficacement les actifs virtuels. Le manque de ressources technologiques, tant en logiciels qu'en matériel, freine les efforts de détection, d'autant plus que les systèmes traditionnels de surveillance ne permettent pas d'identifier les transactions suspectes liés aux AV. Par ailleurs, aucun protocole national ou international de coopération ou de partage d'informations n'a été établi, et la protection des consommateurs reste insuffisante face aux risques émergents.

Dans le secteur bancaire. Les transactions relatives aux AV ne sont pas identifiées, ce qui peut rendre difficile la détection des opérations suspectes. Le manque de visibilité sur les activités des clients dans la blockchain expose les banques à des risques accrus de BC/FT. De plus, il n'existe aucune liste officielle complète des PSAV réglementés ou non, ni de classification des actifs virtuels. En outre, les PSAV présentent souvent des failles dans leurs procédures KYC. Les critères de classification du risque pays appliqués aux AV peuvent différer de ceux utilisés pour le secteur bancaire. Les banques n'ont pas encore procédé à une évaluation spécifique des risques BC/FT liés aux AV, et le niveau de connaissances et de compréhension des activités des PSAV reste faible.

Le secteur non bancaire souffre de l'absence de lignes directrices claires concernant les AV/PSAV, et certaines juridictions partenaires disposent de réglementations et de contrôles insuffisants. Le manque de compréhension technique des caractéristiques des AV peut involontairement faciliter leur exploitation par des criminels. Le personnel des autorités compétentes manque de formation adaptée, et le cadre réglementaire traditionnel ne tient pas pleinement compte des spécificités des actifs virtuels. Enfin, les formations sur mesure et régulières à destination des institutions financières sont absentes, ce qui limite leur capacité à gérer les risques BC/FT liés aux AV.

Catégorie de PSAV	Type de service	Sous-type	Secteur formel (Banques, NBF...)	Secteur Informel	Menace BC/FT	Vulnérabilité inhérente	Risque Total	Risque Résiduel
Fournisseurs de portefeuilles AV	Services de garde	1. Portefeuille chaud	X	X	Élevée	Élevée	Élevé	Élevé
	Services non gardés	2. Portefeuille froid		X	Élevée	Très élevée	Très élevé	Très élevé
Plateformes d'échange AV	Services de transfert	3. P2P		X	Élevée	Très élevée	Très élevé	Très élevé
		4. P2B		X	Moyenne	Élevée	Élevé	Élevé
	Services de conversion	5. Fiat vers AV	X	X	Moyenne	Très élevée	Très élevé	Très élevé
		6. AV vers Fiat	X	X	Élevée	Très élevée	Très élevé	Très élevé
		7. AV vers AV		X	Élevée	Très élevée	Très élevé	Très élevé
Courtage d'actifs virtuels	Passerelles de paiement	8. Commerçants		X	Élevée	Très élevée	Très élevé	Très élevé
Gestionnaires d'actifs virtuels		9. Gestion de fonds	X		Moyenne	Élevée	Moyen	Moyen
		10. Conformité, audit et gestion des risques	X		Faible	Faible	Faible	Faible
Fournisseurs d'investissement AV	Plateformes de trading	11. Opérateurs de plateforme	X		Moyenne	Élevée	Moyen	Moyen
		12. Investissements dans des activités commerciales liées aux AV	X		Moyenne	Moyenne	Moyen	Moyen

Sur la base des évaluations des risques, le risque résiduel global de BC/FT associé aux AV et aux activités des PSAV à l'île Maurice est jugé très élevé.

Tableau récapitulatif des risques de BC/FT et des points d'interaction avec l'économie formelle et informelle

• Conclusion

Au sein des membres du CLAB, le marché fait preuve de dynamisme et devrait continuer à se développer au cours des prochaines années.

Aucun pays couvert par le CLAB n'a officiellement interdit les AV et PSAV. La République Centrafricaine est le seul pays à avoir donné cours légal aux crypto-actifs en 2022, mais s'est rétracté en 2023 en raison d'une incompatibilité avec le cadre juridique de la CEMAC et les statuts de la BEAC.

Les instances du CLAB partagent une vision similaire avec les organisations internationales tels que le FMI et le GAFI concernant les opportunités et les risques associés aux AV. Malgré cela, la connaissance du secteur et des risques associés doit encore être renforcée :

- La majorité des pays couverts par le CLAB n'ont pas conduit d'analyse des risques sur les PSAV et AV.
- Le caractère pseudonymique des actifs virtuels, l'aspect informel de certaines opérations liées aux AV et de certains PSAV (notamment lorsque le pays n'a pas adopté de procédure d'enregistrement ou d'agrément), ainsi que les ressources limitées des régulateurs, compliquent la collecte de données et l'élaboration d'un panorama précis sur les activités liées aux AV.
- Cette difficulté est exacerbée par la nature transfrontalière et souvent décentralisée de ces activités, qui rend le suivi et la surveillance particulièrement ardu. La difficulté à collecter des données fiables est surmontée à divers degrés par les membres du CLAB. D'après les pratiques observées plusieurs sources peuvent être utilisées : articles de presse, plateformes spécialisées (ex : Chainalysis, triple A), échanges avec le secteur privé. La mise en place d'un enregistrement (ou agrément) obligatoire pour les PSAV et d'un questionnaire obligatoire demandant des statistiques aux assujettis permet d'obtenir des données plus granulaires.

Partie 2. Améliorer le Cadre Réglementaire et Législatif

1. Principes de régulation du GAFI pour les actifs virtuels et les PSAV

Le GAFI a progressivement adapté son cadre normatif pour intégrer la régulation des AV et des PSAV. Cette évolution s'inscrit dans la nécessité de faire face aux nouveaux risques LBCFTFP induits par la montée en puissance de ces instruments et infrastructures numériques.

En octobre 2018, le GAFI a modifié ses Recommandations afin d'y intégrer explicitement les AV et les PSAV dans la recommandation 15, imposant notamment des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle (CDD) et la 'Travel Rule'¹⁶. Puis, en juin 2019, une Note interprétative destinée à la Recommandation 15¹⁷ est venue préciser la portée de ces exigences. Cette Note, ainsi que les orientations relatives aux Recommandations 15 et 16, visent à aider tant les autorités nationales que les entités privées à appréhender les risques liés aux AV/PSAV et à mettre en place des dispositifs de conformité proportionnés, tout en veillant à la neutralité technologique. L'approche du GAFI se caractérise par une vigilance accrue et une adaptation des obligations traditionnelles de LBC/FT aux spécificités technologiques et opérationnelles du secteur.

Le GAFI met l'accent sur l'application d'une approche fondée sur les risques (AFR) afin de calibrer de manière adaptée les mesures de contrôle et de conformité. Cette méthodologie, détaillée dans le document « **Approche fondée sur les risques des actifs virtuels et des prestataires de services d'actifs virtuels** » publié en 2021 par le GAFI, implique une compréhension fine et dynamique des menaces et vulnérabilités propres aux AV et PSAV. Cette guidance actualisée fournit des

clarifications sur les définitions des AV et PSAV, l'application des normes aux stablecoins, les risques des transactions de pair-à-pair (P2P), la délivrance de licences et l'enregistrement des PSAV, l'implémentation de la 'Travel Rule', et les principes de partage d'informations entre superviseurs de PSAV. Elle permet aux autorités et aux entités régulées d'ajuster leurs obligations en fonction du profil de risque des transactions, des clients ou des marchés concernés.

Concrètement, l'AFR se traduit par :

- **Une identification et une évaluation des risques LBCFT associés aux AV/PSAV, en veillant à intégrer les spécificités de chaque catégorie d'actif, d'utilisateur ou d'outil technologique.** Cette analyse doit être effectuée au niveau des pays, des institutions financières et des PSAV et se traduire par la mise en place de mesures destinées à atténuer ces risques.
- **L'application de mesures de vigilance proportionnées :** plus le risque est élevé, plus les mesures de contrôle et de reporting sont strictes.
- **Une supervision et une mise en conformité articulées autour d'une veille continue,** favorisant ainsi une réponse flexible et agile aux nouveaux schémas de criminalité financière.

La recommandation 15 du GAFI, telle qu'amendée, exige pour les pays autorisant les PSAV que ces derniers soient soumis à une autorisation ou à un enregistrement auprès d'une autorité nationale compétente. Les PSAV doivent être enregistrés ou agréés, au minimum dans le pays où ils ont été créés ou, s'il s'agit de personnes physiques, dans la juridiction où leur entreprise est implantée. Les juridictions peuvent également choisir d'exiger que les PSAV soient agréés ou enregistrés avant d'exercer leurs activités dans leur juridiction ou à partir de leur juridiction. À travers ce processus, les autorités compétentes devraient prendre les mesures nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle de PSAV, d'en être les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une

¹⁶ R.15.7.b impose le respect de la R.16 pour le secteur des PSAV et notamment la « Travel rule ». Cette dernière oblige notamment les PSAV à obtenir, conserver et transmettre immédiatement et de façon sécurisée les informations

spécifiques au donneur d'ordre et au bénéficiaire lors d'un transfert d'actifs virtuels.

¹⁷ [Note Interprétative Recommandation 15](#), p.84

participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction ». Une autorité doit se charger d'identifier et sanctionner les PSAV opérant illégalement.

Ce mécanisme d'enregistrement/agrément vise à assurer que toutes les entités proposant des services en AV agissent dans un cadre réglementaire clair et transparent. De plus, le GAFI souligne qu'un dispositif de régulation et de contrôle adapté doit être mis en place caractérisé par :

- **L'attribution de pouvoirs d'inspection étendus pour les autorités de supervision.** Ces dernières doivent être des organismes publics indépendants, et des organismes d'autorégulation, garantissant ainsi une impartialité et une robustesse institutionnelle.
- **L'imposition de sanctions proportionnées et dissuasifs en cas de manquements.** Ces sanctions peuvent s'appliquer au PSAV mais également aux directeurs et senior management de l'assujettis.
- **L'accompagnement des PSAV par les autorités compétentes** (rédaction de ligne directrices, échanges avec les assujettis) dans l'implémentation de leurs obligations LBCFT.

À travers la Recommandation 15, le GAFI rappelle que les PSAV doivent respecter l'ensemble des obligations préventives prévues par les Recommandations 10 à 21, à savoir :

- **Devoir de vigilance vis-à-vis de la clientèle** : Les PSAV doivent vérifier l'identité de leurs clients et la nature de la relation d'affaires dès lors que la transaction occasionnelle dépasse un certain seuil (1 000 USD/EUR). Une identification renforcée est requise pour des profils de risque plus élevés. Le GAFI encourage l'utilisation de systèmes d'identité numérique (Digital ID) fiables pour faciliter ces procédures de CDD, en reconnaissant que ces systèmes peuvent même réduire les risques dans certains contextes.
- **« Travel rule ».** La Recommandation 16 s'applique aux PSAV. Cette dernière oblige notamment les PSAV à obtenir, conserver et transmettre immédiatement et de façon sécurisée les informations spécifiques au

donneur d'ordre et au bénéficiaire lors d'un transfert d'actifs virtuels. Les autorités appropriées doivent pouvoir accéder à ces informations sur demande.

- **Conservation des données** : Les PSAV conservent les informations relatives aux clients et aux transactions pendant une durée minimale de cinq ans. Cette traçabilité est essentielle pour faciliter toute enquête ultérieure, qu'elle soit d'ordre national ou transfrontalière.
- **Déclaration des opérations suspectes** : Les PSAV ont l'obligation de signaler aux autorités compétentes les transactions suspectes sans délai injustifié. Cela permet une détection rapide des comportements illicites et une mobilisation efficace des autorités de contrôle et d'enquête.

Enfin, face à un écosystème numérique fondamentalement transnational, le GAFI insiste sur l'importance de la coopération internationale.

Les AV et PSAV peuvent opérer sans frontières physiques, rendant ainsi la circulation des capitaux difficile à contenir. Les autorités nationales sont donc encouragées à :

- **Échanger régulièrement des informations,** y compris à travers des canaux sécurisés et des partenariats bilatéraux ou multilatéraux.
- **Identifier, surveiller et, le cas échéant, sanctionner les PSAV** opérant simultanément sur plusieurs juridictions sans respecter les exigences de LBC/FT.
- **Encourager l'élaboration de normes cohérentes et harmonisées à l'échelle régionale et internationale,** facilitant ainsi la fluidité de la supervision et la collaboration entre autorités.

Selon la Recommandation 15.7 du GAFI, relative à la Travel Rule, les pays doivent s'assurer que les PSAV émetteurs et bénéficiaires obtiennent et détiennent les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre et sur le bénéficiaire pour les transferts d'actifs virtuels. Ces informations doivent accompagner chaque transfert et être mis à disposition des autorités sur demande, afin d'assurer

la traçabilité des transactions et de lutter contre le contournement des sanctions.

Les pays interdisant les AV et les PSAV sont également soumis à des obligations : réaliser une analyse des risques LBCFT associé aux PSAV et aux AV, désigner une autorité en charge d'identifier et sanctionner les PSAV opérant illégalement et assurer une bonne coopération internationale dans ce domaine.

2. États des lieux de la réglementation parmi les membres du CLAB

Face aux risques croissants de BC/FT liés à l'expansion des AV et des PSAV, de nombreuses juridictions ont pris des mesures pour renforcer leur cadre réglementaire et législatif. Si ces initiatives répondent à une dynamique mondiale, elles présentent des niveaux de maturité et d'exigence variables selon les régions. Cette section dresse un panorama comparé, en mettant l'accent sur les récentes évolutions en Afrique (CEMAC, UEMOA, Comores) et en Europe (France, Union européenne), afin d'identifier les bonnes pratiques, les lacunes et les pistes d'amélioration.

a. Cadre réglementaire en CEMAC : vers une supervision renforcée

Au sein de la CEMAC, d'importantes avancées réglementaires ont été enregistrées au cours de ces dernières années. Entre 2022 et 2023, deux règlements communautaires ont formalisé un ensemble de règles et de principes. L'objectif consiste à renforcer la transparence du secteur et la protection des épargnants, tout en offrant un environnement clair aux opérateurs.

- **Inclusion des PSAV dans le champ de la réglementation financière** : [Le Règlement n°01/22/CEMAC/UMAC/CM/COSUMAF](#) du 21 juillet 2022, adopté par le Comité Ministériel de l'Union Monétaire de l'Afrique centrale (UMAC) constitue une étape fondamentale. Il établit la COSUMAF comme autorités de supervision des AV et PSAB et

redéfinit la notion d'intermédiaires de marché pour y inclure les PSAV (article 145) et dresse une liste précise des services couverts. Ces derniers vont de l'achat-vente de cryptoactifs contre une monnaie ayant cours légal ou contre d'autres cryptoactifs, à la conservation d'actifs, l'exploitation de plateformes de négociation, la gestion de portefeuille, le conseil ou encore le placement (article 160).

- **Formalisation des émissions de jetons numériques** : Le cadre CEMAC consacre la blockchain, ou toute technologie équivalente, comme outil d'inscription en compte des actifs numériques. Les émissions de jetons par appel public à l'épargne (Initial Coin Offerings – ICO) sont soumises à un visa obligatoire de la COSUMAF. Cette exigence contribue à sécuriser le marché en imposant un contrôle préalable des documents d'information et en prévenant les pratiques frauduleuses.
- **Agrément et obligations de LBC/FT** : [Le règlement général de la COSUMAF](#) adopté en 2023 autorise le déploiement des PSAV à condition qu'ils obtiennent au préalable un agrément auprès du superviseur du marché financier. L'agrément est notamment conditionné à : des moyens humains et matériels et financiers adéquats, un niveau de fonds propres suffisant en fonction des services fournis, un dispositif de contrôle interne, la mise en place d'un dispositif LBCFT et d'un système informatique offrant les garanties de sécurité et de résilience. En vue de l'agrément de leur structure, les dirigeants du PSAV doivent justifier de l'honorabilité, la compétence et l'expérience nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions. La COSUMAF requiert au préalable l'avis d'un expert indépendant dont la compétence et l'expérience sont reconnues en matière d'organisation et d'exécution d'opérations sur les AV¹⁸. Une instruction sur l'agrément des PSAV devrait être prochainement adoptée afin de préciser dans le détail les conditions de la procédure correspondantes et les modalités d'exercice des PSAV dans la CEMAC. À ce stade, plusieurs demandes d'agrément ont été

¹⁸ Les exigences de compétence et d'expériences devraient être précisées dans l'instruction annoncée relative aux conditions et

à la procédure d'agrément des PSAN, dont l'adoption est prévue en 2025.

soumises à la COSUMAF. Cependant, aucun agrément n'a été délivré à ce jour. Parallèlement, la CEMAC révisé son règlement du 11 avril 2016 relatif à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Cette révision inclura un article spécifique relatif aux PSAV, fixera un seuil de vigilance renforcée (500 000 FCFA), imposera la collecte et la conservation des données relatives aux donneurs d'ordre et bénéficiaires, ainsi que le gel des avoirs en cas de suspicion. L'harmonisation des sanctions et le renforcement de la supervision par des autorités publiques compétentes sont également au cœur de la réforme. À noter que le cadre réglementaire en vigueur en CEMAC ne prévoit pas d'obligations spécifiques applicables aux VASP offshore. Il les soumet aux mêmes obligations que celles visant les VASP établis en CEMAC, notamment en matière d'agrément et de conformité LBC/FT. Eu égard aux risques d'irrégularités et menaces représentées par ces VASP offshore, la COSUMAF s'emploie au renforcement de la coopération à l'échelle internationale

Position du secteur bancaire : La Commission Bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), chargée de la supervision prudentielle des établissements de crédit, de microfinance et de paiement, a choisi une approche restrictive. Par la Décision COBAC D-2022/071 du 6 mai 2022, la COBAC interdit aux établissements assujettis à la COBAC, ainsi qu'à leurs partenaires techniques dans le cadre des services de paiement, de : i) souscrire ou détenir pour le propre compte ou pour le compte des tiers les cryptomonnaies ou monnaies virtuelles de quelque nature que ce soit ; ii) d'échanger ou de convertir, de régler ou couvrir en devise ou FCFA les transactions relatives aux cryptomonnaies ou ayant un lien avec celles-ci ; iii) le traitement d'une crypto monnaie ou d'une monnaie virtuelle comme un moyen d'évaluations des éléments d'actif, de passifs ou de hors-bilan des établissements assujettis. Les établissements assujettis ont pour obligation d'identifier les opérations réalisés ou rejetées en lien avec les cryptomonnaies et de communiquer au Secrétariat Général de la COBAC et à la Banque Centrale mensuellement un état détaillé de ces opérations.

Il y a lieu de relever que la décision susmentionnée fait peser l'obligation d'identifier et de déclarer les opérations concernées à la COBAC et BEAC en laissant la latitude aux établissements de tenir des états adaptés. Il ressort notamment de l'examen des éléments reçus des établissements que certains clients détenteurs des cartes prépayées les utilisent pour dénouer des opérations sur des plateformes d'actifs virtuels. Dans la quasi-totalité de cas déclarés, l'établissement concerné a restreint/bloqué les habilitations et exigé des échanges avec les clients concernés afin de s'assurer d'être en conformité avec les dispositions de la décision COBAC D-071/2022.

Ledit dispositif, toujours en vigueur, permet ainsi d'assurer une visibilité sur les tentatives ou éventuelles opérations liées aux AV, témoignant d'une vigilance accrue.

Pour rappel, l'adoption de la décision COBAC D-2022/071 du 6 mai 2022 est intervenue dans un contexte marqué par l'absence d'un encadrement communautaire. Elle s'inscrit dans le cadre d'une « mesure conservatoire » qui relève du pouvoir réglementaire de la COBAC, en sa qualité d'autorité de régulation, visant à protéger les droits des déposants en interdisant que leurs dépôts collectés par les institutions financières ne soient exposés aux risques inhérents à l'utilisation, détention, échange et /ou conversion des actifs virtuels.

Le dispositif CEMAC illustre une démarche progressive et structurée. Il intègre les AV et PSAV dans une régulation préexistante, soumet les acteurs à un agrément, prévoit une révision des règles LBC/FT pour mieux prendre en compte les spécificités du secteur et clarifie les rôles des différentes autorités. La COBAC, de son côté, adopte une ligne prudente pour le secteur bancaire, traduisant l'importance accordée à la stabilité financière.

b. UEMOA : début de reconnaissance des PSAV et réflexion en cours sur les modalités d'agrément et de supervision.

La Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a, dans l'attente d'une décision des autorités compétentes sur l'interdiction ou l'autorisation des crypto-actifs dans la région, intégré des exigences minimales applicables aux

PSAV dans la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération (LBC/FT/FP), adoptée le 31 mars 2023.

- La loi susmentionnée prévoit que l'exercice des activités de PSAV soit subordonné à l'obtention d'un agrément préalable et aux respects des obligations de LBC/FT/FP conformément aux normes du GAFI. Bien que les modalités concrètes de ce régime d'agrément n'aient pas encore été définies, cette évolution législative pourrait servir de base à un encadrement juridique des PSAV dans l'hypothèse d'une autorisation de ces activités.
- La BCEAO envisage de jouer un rôle plus actif dans la surveillance des systèmes de paiement liés aux actifs virtuels. Il est également possible que l'Autorité des Marchés Financiers de l'UEMOA (AMF-UMOA) devienne un acteur clé si les actifs virtuels sont classifiés comme valeurs mobilières. Cette répartition des compétences entre les autorités monétaires et financières souligne la nature hybride des actifs virtuels, qui se situent à la frontière entre moyens de paiement, valeurs mobilières et instruments diversifiés.
- Dans le cadre de ces travaux, la BCEAO a également mis en place le 6 octobre 2025, un Comité pluridisciplinaire chargé de l'élaboration d'une réglementation relative aux crypto-actifs dans l'UEMOA. Ledit Comité proposera des axes d'encadrement juridique de ces activités et définira une feuille de route pour l'élaboration d'une réglementation y afférente le cas échéant.

d. Comores : un cadre encore à formaliser

Aux Comores, la Banque Centrale des Comores (BCC) la nouvelle loi LBC/FT/FP (loi n°25-004/AU du 30 juin 2025 a défini les PSAV comme personnes assujetties à la loi. Elles sont soumises aux obligations de vigilance, d'identification, d'évaluation et d'atténuation des risques au même titre que les IF et les EPNFD. Cependant, l'autorité de contrôle des PSAV n'a pas été désignée.

c. Le cas français : un cadre précurseur, communautaire et évolutif

En France, la régulation des PSAV est plus aboutie. Dès 2019, [la loi PACTE \(n°2019-486 du 22 mai 2019\)](#) a introduit un régime d'enregistrement obligatoire auprès de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) pour les PSAV fournissant des services de conservation, achat-vente AV/monnaie légale, échange AV/AV, exploitation de plateformes. Cette exigence couvre également les PSAV étrangers souhaitant opérer en France, assurant ainsi un contrôle complet du marché national.

- **Obligations de LBC/FT clairement définies** : La définition des PSAV est intégrée au Code Monétaire et Financier qui les soumet aux mêmes obligations de LBC/FT que les autres professionnels du secteur financier ([L561-2, article 7 bis, CMF](#)). Cela inclut l'identification et la vérification de l'identité des clients, la classification des risques et la déclaration des opérations suspectes. Le régime français prévoit également un agrément optionnel plus exigeant, incluant des exigences prudentielles (fonds propres, assurance responsabilité civile), une gouvernance renforcée et la mise en place de mécanismes internes de contrôle). Les PSAV sont tenus d'identifier leurs clients préalablement à toutes transactions occasionnelles (dès 1 EUR). Recourir à la monnaie électronique anonyme pour l'achat d'actifs numériques est interdite ([décret°2021-387](#)).
- **Alignement avec l'Union européenne (MiCA, Travel Rule)** : Le paysage réglementaire français s'inscrit désormais dans un cadre européen harmonisé. Le Règlement (UE) 2023/1114 sur les marchés de crypto-actifs ([MiCA](#)), entré en vigueur en 2024, impose un agrément aux émetteurs de jetons adossés à des actifs (ART) ou à une monnaie (EMT), et généralise l'obligation d'une obtention d'un agrément (et non d'un enregistrement) à l'ensemble des PSAV selon des conditions beaucoup plus strictes. Le [Règlement \(UE\) 2023/1113](#) sur les informations accompagnant les transferts exige que les informations sur l'initiateur et le bénéficiaire accompagnent chaque transfert

d'AV, permettant ainsi de répondre aux attentes de la recommandation 16 du GAFI. L'ensemble des PSAV sont soumis aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment et de cybersécurité précisées dans les textes suivants : 5^{ème} directive LCB-FT, *Transfer of Funds Regulation*, *Digital Operational Resilience Act*. En juin 2024, le Parlement européen a adopté le paquet législatif LBCFT composé de : la sixième directive anti-blanchiment (AMLD 6), le règlement unique anti-blanchiment (AMLR) et le règlement actant la création de l'AMLA. L'ensemble de ses textes stipulent que tous les PSAV sont assujettis à la LCB-FT à l'exception du service de conseil en crypto-actifs. Afin d'accompagner les PSAV dans la mise en place de la réglementation européenne, l'Agence bancaire européenne prévoit l'adoption de plusieurs lignes directrices (ex : orientations sur les variables et facteurs de risques concernant les crypto-actifs).

- **Mesures transitoires et anticipation de MiCA** : Pour préparer l'entrée en vigueur de MiCA et renforcer la sécurité du marché local, la France a mis en place un régime d'enregistrement « renforcé » à compter du 1er janvier 2024 pour les nouveaux PSAV exerçant les principaux services régulés (loi DDADUE). Les PSAV déjà enregistrés bénéficient d'une période transitoire jusqu'au 1er juillet 2026. Cette approche permet une transition en douceur vers le cadre européen sans pénaliser les acteurs établis, tout en accélérant l'élévation des standards de conformité.

Le cas français illustre une démarche proactive, conjuguant des normes nationales précurseurs et une adaptation progressive aux exigences européennes. Ce double ancrage (national et communautaire) offre un exemple concret des bénéfices d'une régulation flexible, graduelle et harmonisée à plus grande échelle.

Étude de cas : L'impact de l'implémentation du Règlement MICA

1. L'adoption de MICA va entraîner un renforcement des exigences vis-à-vis des PSAV en France

Depuis 2019, les PSAV établis ou fournissant leur service en France sont soumis à un enregistrement obligatoire auprès de l'AMF, sur avis conforme de l'ACPR. Lors de la procédure, l'AMF vérifie que le PSAV est installé en France ou dans l'Espace économique européen. Elle évalue avec l'ACPR l'honorabilité et la compétence des dirigeants et bénéficiaires effectifs des PSAN. Pour les PSAV fournissant des services de conservation d'actifs numériques ou/et des services d'achat/vente d'actifs numériques en monnaie ayant cours légal, l'ACPR vérifie que les prestataires sont en mesure de se conformer à leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, de gel des avoirs. Le superviseur bancaire vérifie notamment les 5 éléments suivants :

- Classification des risques
- Procédure KYC
- Surveillance des transactions
- Mécanisme déclaration de soupçon
- Conformité avec la réglementation sur les sanctions et le gel des avoirs.

Ce dispositif précurseur se voulait flexible pour accompagner le secteur dans son développement. Il n'a pas eu pour effet de dissuader le secteur des PSAV puisque le nombre d'établissements enregistrés ou agréés est passé de 26 PSAN en 2021 (source : évaluation nationale des risques, 2023) à 112 en avril 2024. En effet, l'obtention d'un enregistrement et d'une licence peut être utilisée par les PSAV pour rassurer leurs investisseurs sur leur sérieux.

L'entrée en vigueur de MICA en 2024 va entraîner un renforcement du dispositif français en imposant un système d'agrément obligatoire pour l'ensemble des PSAV (alors que la loi Pacte ne couvrait pas Les PSAV fournissant certains services pour celui de gestion de portefeuilles d'actifs) avec des exigences plus strict ([Article 60 paragraphe 7, règlement MICA](#)). Le règlement met également en place un mécanisme d'autorisation simplifié pour les acteurs de la finance traditionnelle déjà dotés d'un agrément (ex : banque). Ces derniers devront simplement faire une notification auprès de l'autorité de supervision de l'extension de leurs activités aux actifs virtuels.

Afin de permettre une transition progressive vers MICA, les législateurs français ont adopté en 2023 la loi DDADUE (diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne) **qui prévoit , dès le 1er janvier 2024 un régime d'enregistrement dit « renforcé »** obligatoire pour les nouveaux acteurs souhaitant fournir les quatre services sur actifs numériques soumis à un enregistrement obligatoire dans le cadre de la loi Pacte (conservation, achat-vente contre monnaie ayant cours légal, échange d'actifs numériques contre d'autres actifs numériques, exploitation d'une plateforme de négociation). Dans le cadre de cette procédure, à l'exception des exigences en fonds propres, l'ensemble des éléments auparavant demandés pour un agrément sous le la loi PACTE deviennent obligatoires. Pour les PSAV fournissant des services de conservation d'actif numérique, il leur est également demandé de prendre des mesures destinées à protéger le consommateur (ex : rédaction d'une convention définissant les responsabilités du PSAV et une politique de gestion des risques liés à la conservation.

La loi DDUE prévoit une période transitoire supplémentaire de 18 mois pour les PSAV bénéficiant d'un enregistrement ou d'un agrément optionnel. Ils ont jusqu'à fin juin 2026 pour obtenir un agrément Mica pour continuer à offrir leurs services.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolutions du dispositif d'enregistrement/agrément français sous l'influence de la réglementation européenne.

Exigences vérifiées pendant la procédure d'enregistrement/ Agrément	Loi PACTE : Enregistrement simplifié (2019)	Loi DDUE : enregistrement renforcé	MICA : agrément (2024)
Services soumis à une obligation D'enregistrement/agrément	Service 1 : conservation d'AV, Service 2 : achat ou vente d'AV contre des devises, Service 3 : échange d'AV, Service 4 : exploitation d'une plateforme de négociation d'AV	Services 1,2,3,4	Services 1,2,3,4 Service 5 : réception et transmissions d'ordres sur Av pour le compte de tiers, gestion et de portefeuille d'AV pour le compte de tiers, prise ferme d'AV, placement garanti d'AV.
Évaluation de l'honorabilité et des compétences des dirigeants et bénéficiaires effectifs des PSAV	X	X	X
Dispositif LBCFT	X (Vérification lors de la procédure d'enregistrement seulement pour les services 1 et 2)	X (pour les services 1 et 2)	X
Fonds propres			Montant minimal de capital permanent pouvant varier de 50 000 EUR à 150 000 EUR en fonction des services fournis (annexe IV)
Dispositif de contrôle interne		X	X
Système informatique résilient et sécurisé		X	X
Système de gestion de conflits d'intérêts		X	X
Mesures de protection des consommateurs		X	X

Note : il s'agit d'une liste des principales exigences et non d'une liste exhaustive

2. L'harmonisation des exigences LBCFT au niveau européen ainsi que du système d'agrément favorise l'émergence d'un marché régional et l'atténuation des risques BCFT

L'ensemble des PSAV fournissant des services au sein de l'UE vont devoir démontrer qu'il dispose d'un dispositif LBCFT répondant aux différentes directives européennes. En juin 2024, le Parlement européen a adopté le paquet

législatif LBCFT composé de : la sixième directive anti-blanchiment (AMLD 6), le règlement unique anti-blanchiment (AMLR) et le règlement actant la création de l'AMLA. L'ensemble de ses textes stipulent que tous les PSAV sont assujettis à la LCB-FT à l'exception du service de conseil en cryptoactifs et mettent en œuvre les obligations de vigilance afférentes (approche par les risques, classification des risques, identification et vérification de l'identité du client, évaluation de l'objet et de la nature de la relation d'affaires, etc.). Des mesures de vigilance doivent être mises en œuvre pour toutes les transactions occasionnelles supérieures à 1000 EUR. Ces textes incluent également des dispositions sur les relations de correspondance entre PSAV et sur les transferts depuis/vers une adresse auto-hébergée afin que des mesures de vigilance renforcées soient mises en œuvre.

En instaurant une procédure harmonisée d'enregistrement des PSAV, le règlement MICA met en place un passeport simplifié, permettant à un PSAV enregistré dans un pays de l'UE de fournir ses services dans l'ensemble des États membres. Ainsi, un PSAV qui a l'intention de fournir des services dans plus d'un État membre doit informer l'autorité compétente auprès de laquelle il s'est enregistré les pays de l'UE où il souhaite exercer et le type de services qu'il souhaite fournir. Dans les dix jours ouvrables à compter de la réception des informations, l'autorité compétente de l'État membre d'origine communique ces informations aux points de contact uniques des États membres d'accueil, à l'AEMF et à l'Autorité bancaire européenne. L'Autorité Européenne des marchés financiers (AEMF) tient un registre des PSAV ayant reçu leur agrément.

Le règlement MICA impose aux PSAV d'être présent sur le territoire de l'UE pour pouvoir fournir leurs services, ce qui facilite la supervision des acteurs étrangers et l'implémentation des standards européens. En effet seul les PSAV agréés selon les conditions établies par Mica et ayant leur siège statutaire dans un État membre où ils fournissent au moins une partie de leurs services sur cryptoactifs peuvent fournir leur service au sein de l'UE. De même, ils doivent avoir leur siège de direction effective dans l'Union et au moins un des administrateurs réside dans l'Union.

3. Le cas de reverse sollicitation illustre l'importance d'harmoniser les exigences LBCFT vis-à-vis des PSAV au niveau mondial

Dans la loi Pacte et Mica les PSAV doivent s'enregistrer ou obtenir une licence pour fournir leur service en France et en Europe sauf dans le cas de *reverse sollicitation*. Il s'agit d'un cas de figure où un PSAV établi à l'étranger ne fait pas de commercialisation active de ses services en France ou en Europe, mais les consommateurs français ou européens font eux même la démarche de solliciter leurs services. Il y a donc un risque BC-FT si un consommateur a recours à un PSAV établi à l'étranger non soumis à des obligations LBCFT. Ce cas spécifique montre l'importance d'harmoniser au niveau international l'encadrement des PSAV et notamment leurs obligations en matière de LBCFT pour lutter efficacement contre les risques de blanchiment et financement du terrorisme.

3. Défis et lacunes persistantes dans la mise en œuvre

Malgré les progrès notables enregistrés dans l'élaboration de cadres réglementaires et législatifs pour les AV et les PSAV, des défis importants subsistent. Ces difficultés, parfois transversales, parfois propres à une région ou à un pays, freinent l'efficacité des dispositifs de LBC/FT et limitent la capacité des autorités à garantir l'intégrité du système financier. Cette section met en

évidence les principales lacunes et faiblesses qui demeurent, ouvrant ainsi la voie à des pistes d'amélioration.

L'un des défis centraux réside dans un niveau de développement hétérogène des cadres réglementaires. Bien que certaines régions, comme la CEMAC, aient posé des jalons pour intégrer les PSAV dans leur cadre existant, d'autres territoires évoluent plus lentement. En effet, l'UEMOA–les Comores n'ont pas encore statué sur l'autorisation ou l'interdiction des AV.

Ce manque d'harmonisation a plusieurs conséquences :

- **Effet d'arbitrage réglementaire** : Les acteurs malveillants sont susceptibles de s'implanter dans les juridictions les moins contraignantes, créant des vides de supervision.
- **Complexité pour les PSAV légitimes** : Les entreprises souhaitant opérer dans plusieurs pays doivent naviguer entre des régimes divers, souvent complexes, et investir dans des ressources de conformité plus coûteuses.

De nombreuses juridictions ont légiféré sur le principe d'un agrément ou d'un enregistrement

obligatoire pour les PSAV, mais les modalités pratiques restent parfois floues. Dans l'UEMOA, par exemple, bien que la loi uniforme LBC/FT/FP intègre désormais les PSAV, les critères d'agrément, les autorités compétentes et les standards techniques d'audit et de reporting n'ont pas encore été définis. Cette incertitude freine l'arrivée d'acteurs sérieux et limite l'efficacité du contrôle préventif. Au sein de certaines régions, la répartition des compétences entre les autorités monétaires, les régulateurs des marchés financiers et les organes de supervision des systèmes de paiement n'est pas toujours claire. Le risque est de générer des zones de non-droit, où aucun régulateur ne se sent pleinement légitime ou outillé pour surveiller et sanctionner les abus.

Étude de cas : Autoriser ou interdire les PSAV et les AV ?

Si plusieurs organisations internationales ont publié des études sur les avantages et risques associés aux AV et PSAV¹⁹, le GAFI laisse le choix aux juridictions de les autoriser ou de les interdire. Cependant, dans les deux cas de figures, il impose des mesures d'atténuation des risques LBC/FT et l'élaboration d'une analyse des risques. Les pays qui choisissent d'interdire ou de limiter la présence des PSAV doivent impérativement désigner une autorité compétente chargée d'identifier les entités opérantes illégalement. Cette autorité doit disposer des outils et des pouvoirs nécessaires pour prendre des mesures coercitives en cas de non-respect de l'interdiction ou de la limitation

Une minorité de pays ont à ce stade opté pour une interdiction complète des cryptos actifs. Depuis 2023, le GAFI publie régulièrement une analyse du niveau d'implémentation de la R.15 par ses membres ainsi que des juridictions enregistrant une activité importante des PSAV²⁰. La revue publiée en juin 2025 montre que sur 163 juridictions, seules 17 ont fait le choix d'interdire les PSAV et les AV. Cela inclut des pays tels que : l'Arabie Saoudite, la Chine, l'Égypte, l'Éthiopie, le Maroc, et la Turquie.

Cette liste risque d'évoluer avec le temps. Ainsi, le Maroc qui avait interdit les PSAV dès 2017 a annoncé en 2024 préparer un projet de loi pour réglementer les actifs virtuels. L'interdiction qui avait été mis en place par ce pays n'a pas empêché l'utilisation des AV. Selon un rapport publié par Chainalysis²¹, le Maroc occupait en 2022 la 20^{ème} place mondiale en termes d'adoption des AV.

De façon générale, le GAFI constate qu'une interdiction totale de l'utilisation des AV est difficile à mettre en place²².

Certains pays (16 juridictions sur 163) optent pour une interdiction partielle des PSAV et des AV. Cela prend communément la forme d'une interdiction de l'utilisation des AV comme moyens de paiements (ex : Indonésie). Dans d'autres cas, c'est le recours d'AV pour effectuer des investissements qui est interdit.

Ci-dessous trois études de cas permettant d'illustrer les raisons pouvant amener un pays à interdire ou à autoriser les PSAV et les AV :

a) **La CEMAC mise en place d'un encadrement des AV et des PSAV afin de protéger l'épargne public et réduire les risques BCFT**

L'attention des autorités de la CEMAC a été attirée ces dernières années, notamment à travers les médias et de nombreuses plaintes, sur la multiplication des sollicitations du public de la CEMAC pour la participation, sous plusieurs formes, à des opérations de financement empruntant plusieurs canaux, parmi lesquels celui des plateformes numériques. Une partie non négligeable des opérations proposées au public de la CEMAC intègre l'offre de cryptoactifs.

Partant de l'idée que les AV ne doivent pas être considérés comme un écosystème évoluant en vase clos et eu égard à leur circulation déjà constatée dans la zone, les autorités de la CEMAC, et plus particulièrement la COSUMAF, ont jugé qu'il s'agit d'un secteur qui, en tant que tel, doit être régulé, d'abord et avant tout dans un souci de protection de l'épargne publique, compte tenu des caractéristiques de ces actifs financiers, qui constituent des biens hautement spéculatifs et risqués.

Le choix opéré consiste non pas à soumettre ces actifs à un corpus de règles spécifiques ou dérogatoires mais plutôt à les intégrer dans le cadre législatif et réglementaire existant et donc à imposer aux acteurs de ce secteur, pour l'essentiel, les mêmes obligations professionnelles que celles prévues pour les acteurs traditionnels du marché.

Jusqu'à une période récente, il n'existait pas, dans la CEMAC, de textes communautaires encadrant, de manière globale, les opérations de financement à travers des plateformes numériques ou les transactions sur les AV. Or, en l'absence de normes appropriées, les actifs virtuels risquent de devenir un canal privilégié pour les transactions financières des criminels et des terroristes.

Dans la CEMAC, depuis l'adoption le 21 juillet 2022 du nouveau Règlement CEMAC-UMAC portant organisation et fonctionnement du marché financier de l'Afrique centrale, les cryptoactifs sont soumis à un encadrement réglementaire. Leur émission est soumise à l'autorisation et au contrôle de la COSUMAF.

b) La France : mise en place d'une réglementation pour prémunir des risques associés aux AV et favoriser l'innovation financière

Pionnière en matière de réglementation des actifs numériques, la France s'est dotée dès 2019 (loi PACTE) d'un cadre réglementaire spécifique permettant d'identifier les acteurs tout en favorisant le développement de l'innovation financière. Les autorités françaises ont ainsi fait le choix d'accompagner l'essor rapide du secteur des cryptoactifs, en se dotant d'un régime équilibré, qui combine d'une part l'ambition de protéger les investisseurs et de prévenir les risques liés à l'utilisation illicite des actifs virtuels en imposant la mise en place d'obligations en matière de LBC-FT pour les acteurs sujets à un enregistrement obligatoire, avec d'autre part la volonté d'établir un environnement favorable à l'innovation, afin notamment d'explorer les opportunités offertes par ce nouveau type d'actifs au service du fonctionnement des marchés financiers et du financement de l'économie.

La mise en place d'un système d'enregistrement (puis d'agrément) et de supervision des PSAV a permis aux autorités d'avoir une meilleure visibilité sur les activités de ces acteurs et de l'utilisation des AV sur le territoire français.

c) L'Égypte, un régime d'interdiction en vigueur depuis 2020

L'Égypte a mis en place un régime d'interdiction des AV ancré dans la loi bancaire adoptée en 2020. Ce texte est accompagné d'avis²³ publiés par la Banque Centrale d'Égypte, qui interdisent aux banques égyptiennes "*d'émettre, de commercialiser, de promouvoir, d'établir ou d'exploiter des plateformes pour négocier ou mener des activités liées aux cryptoactifs sans avoir obtenu d'agrément de la Banque Centrale d'Égypte*"²⁴.

Selon les Autorités égyptiennes, ces mesures ont été prises notamment sur la base d'une étude conduite en 2017 en collaboration avec l'ensemble des acteurs nationaux concernés et des organisations internationales ainsi que des résultats de l'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme liés aux AV en 2023. Elles visent à : (i) protéger le système financier national, (ii) prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, (iii) maintenir la stabilité économique, (iv) protéger les investisseurs contre les risques élevés associés aux AV, (v) maîtriser l'impact des AV dits "stables" (stablecoins) sur les indicateurs macroéconomiques, ainsi que (vi) préserver le niveau des réserves de devises.

Les autorités égyptiennes ont mis en œuvre plusieurs mesures pour s'assurer du respect de l'interdiction des AV notamment (voir la liste complète des mesures en annexe) :

¹⁹ ["IMF-FSB Synthesis Paper: Policies for crypto -assets"](#), septembre 2023

²⁰ ["Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers"](#), GAFI, juin 2025

²¹ [« The 2023 Geography of Cryptocurrency Report »](#), October 2023, Chainalysis

²² ["Assessment results indicate that successfully prohibiting the use of VA and VASPs is still challenging"](#), [Status of implementation of Recommendation 15 by FATF Members and Jurisdiction with materially important VASP Activity](#), GAFI, mars 2024

²³ [The Fourth \(4th\) Warning Statement on Cryptocurrencies](#)

²⁴ Article 206 de la loi Bancaire Égyptienne.

1. **Surveillance des transactions financières** : les autorités compétentes identifient et ciblent les individus ou les courtiers qui effectuent des échanges, que ce soit entre actifs virtuels et monnaie fiduciaire ou entre actifs virtuels. En outre, lorsqu'elles en ont les moyens, elles bloquent ou restreignent l'accès à certaines plateformes d'échange de cryptomonnaies et à des sites web proposant des services liés aux AV ;
2. **Mise en place d'un régime de sanctions dissuasif** : Les personnes violant l'interdiction d'exercice d'activités liées aux actifs virtuels sont passibles d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende allant d'un à 10 millions de livres égyptiennes soit environ 18 000 et 180 000 euros⁶ ;
3. **Renforcement des capacités des acteurs** à travers :
 - a. La transmission aux institutions financières d'une liste comprenant les sites web les plus utilisés dans le trading d'actifs virtuels²⁵ ainsi que les techniques de dissimulation de ces activités les plus courantes afin de les aider à détecter les activités liées aux transactions en actifs virtuels ;
 - b. La mise à disposition des forces de l'ordre et des procureurs d'un guide national pour le traçage, l'enquête, la saisie et la confiscation de monnaies virtuelles.

Après 5 ans de mise en œuvre de l'interdiction²⁶, les Autorités égyptiennes soulignent que cette mesure n'a pas eu d'effets négatifs sur l'innovation financière. En effet, l'écosystème de l'innovation financière en l'Égypte depuis 2020 s'est considérablement développé en Égypte et inclut aujourd'hui 177 acteurs de type FinTech.⁸ Toutefois, le pays fait face à des défis pour assurer le respect de l'interdiction notamment du fait du caractère transfrontalier de ces activités ainsi que de la diversité et du caractère décentralisé des technologies parfois utilisées.

• Conclusion

Selon les recommandations du GAFI, suite à la conduite d'une analyse des risques liés aux AV et PSAV, les juridictions doivent faire le choix entre interdire les AV ou les autoriser. Si elles optent pour la seconde option, elles doivent mettre en place un dispositif d'encadrement des PSAV caractérisé par l'adoption d'un dispositif d'enregistrement ou d'agrément associé à des exigences en matière de LBCFT.

Au sein des membres du CLAB, les cadres réglementaires encadrant les PSAV sont à des niveaux de développement différents. À ce stade seul la France et la CEMAC ont fait le choix d'autoriser les PSAV et de mettre en place une procédure d'agrément. Les exigences LBCFT à l'égard de ces nouveaux acteurs sont identiques à existantes pour les autres établissements financiers. L'UEMOA ne s'est pas encore prononcée sur la question de l'interdiction ou l'autorisation des PSAV dans son territoire. Toutefois, les dispositions de son nouveau cadre réglementaire relatif à LBC/FT n'excluent pas la possibilité d'une autorisation future en subordonnant l'exercice de ces activités au respect des exigences de LBC/FT et à l'obtention d'un

agrément préalable dont le régime devrait être défini le cas échéant. En Union des Comores, une loi soumet les PSAV aux mêmes exigences LBCFT que les IF et les EPNFD. Cependant, l'autorité de contrôle des PSAV n'a pas été désignée.

Ces différences de développement du cadre réglementaire sont sources de risques significatifs. D'une part les acteurs malveillants sont susceptibles de s'implanter dans les juridictions les moins contraignantes. D'autre part, les entreprises légitimes souhaitant opérer dans plusieurs pays doivent naviguer entre des régimes divers, souvent complexes, ce qui entraîne des coûts de conformité plus élevés et peut freiner l'innovation responsable.

Afin de limiter ces risques, les membres du CLAB sont invités à se positionner dans les meilleurs délais sur les AV et PSAV (les autoriser ou les interdire complètement, voir partiellement), préciser leur dispositif d'enregistrement/agrément, et les exigences LBCFT à l'égard des PSAV. Des exigences réglementaires harmonisés au niveau régional, voir entre les membres du CLAB, permettrait de lutter de façon plus efficace contre le

²⁵ 141 sites internet ont été identifiés à fin mai 2025.

²⁶ Voir Annexe pour la liste détaillée des outils utilisés

blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et d'offrir un cadre clair au secteur privé.

Partie 3. Renforcer la Supervision des PSAV et des AV

1. Supervision des PSAV et identification des acteurs illégaux : définir clairement les rôles pour assurer une meilleure coordination institutionnelle

La supervision des PSAV et des AV exige une adaptation continue des autorités de régulation en raison de l'évolution rapide de la pratique. Les autorités de régulation, initialement conçues pour encadrer des intermédiaires financiers traditionnels, doivent désormais absorber un champ technologique et économique inédit. L'enjeu est de définir clairement le périmètre d'intervention de chaque institution, afin d'éviter les chevauchements, les vides réglementaires et les arbitrages normatifs.

En CEMAC, les récents règlements communautaires ont étendu les compétences de la COSUMAF, lui conférant la mission d' agréer et de contrôler les PSAV assimilés à des intermédiaires de marché. Elle est ainsi chargée de vérifier le respect des exigences de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) et d'identifier les PSAV opérant illégalement. Elle peut prononcer à leur encontre toute mesure de restriction ou de sanction. Ces missions peuvent être diligentées à la suite de plaintes reçues des épargnants ou du public. La COBAC reste, pour sa part, chargée de la surveillance prudentielle des établissements de crédit, veillant à ce que les banques et microfinances n'intègrent pas les AV de manière non autorisée, limitant ainsi les risques systémiques.

Dans l'UEMOA, les textes encore en cours de finalisation devraient préciser le rôle de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest

(BCEAO) et de l'Autorité des Marchés Financiers de l'UMOA (AMF-UMOA). La BCEAO, forte de son expérience dans la surveillance des systèmes de paiement, pourrait assumer la supervision des usages des AV en tant que moyen de paiement, garantissant la sécurité et l'intégrité des transactions. L'AMF-UMOA, chargée du bon fonctionnement des marchés financiers régionaux, serait quant à elle positionnée pour encadrer les AV assimilables à des instruments financiers, assurant une surveillance renforcée des émetteurs, des plateformes d'échange et de conservation. Cette répartition des tâches, encore à affiner, permettra d'adapter progressivement la surveillance aux caractéristiques des différents segments du marché des AV.

Aux Comores, l'absence de cadre juridique spécifique se traduit par un positionnement en attente de la Banque Centrale des Comores (BCC). Celle-ci suit l'évolution du marché, mais aucune autorité n'a, à ce stade, reçu de mandat explicite pour réguler ou superviser les PSAV. Une fois la réglementation en place, il sera essentiel que la BCC, ou l'entité désignée, définisse clairement les procédures d'agrément, de contrôle et de sanctions, afin d'instaurer la confiance dans un secteur en pleine émergence.

En France, le paysage est plus structuré mais également en cours d'évolution. Selon la dernière évaluation mutuelle de la France (2022), l'ACPR dispose des pouvoirs nécessaires pour superviser et sanctionner les PSAV en cas de non-respect des obligations LCBFT (l'AMF se charge de la supervision des autres risques tels que le risque opérationnel). La supervision des PSAV par l'ACPR repose sur : des contrôles sur pièce et sur place, ainsi que de entretiens réguliers avec les assujettis. L'ACPR a par ailleurs mis en place un questionnaire obligatoire pour les PSAV lui permettant de récolter des statistiques sur le secteur et d'orienter ses missions de supervision en fonction des réponses au questionnaire. Au cours des missions de supervision L'ACPR a noté que certaines entités n'implémentent pas les dispositif LCBFT qu'elles ont présenté lors de leur demande d'agrément. Ce constat montre qu'il est important de compléter le système par un mécanisme de supervision efficace. La supervision des PSAV sera certainement amenée à évoluer avec la création de l'AMLA qui sera en charge de superviser certains

établissements de crédit et établissements financiers considérés à haut risque, y compris les PSAV.

L'AMF et l'ACPR identifient conjointement les PSAV en situation d'illégalité (opérant sans agrément). Elles procèdent notamment à une surveillance des offres sur internet et utilisent des outils d'intelligence artificielle pour identifier les offres liées aux actifs virtuels. Dans la pratique, la détection des PSAV en situation d'illégalité se fait également grâce aux réclamations des investisseurs et aux signalements adressés par certains PSAV enregistrés. Pour les cas de sollicitation inversée une enquête peut être nécessaire pour établir que la fourniture de services a bien été initiée du fait du client et non de l'opérateur. Ce type de cas reflète une nouvelle fois le caractère transfrontalier du marché des crypto actifs et l'importance d'avoir des dispositifs LBCFT harmonisés au niveau international afin de lutter efficacement contre les risques LBCFT. Quand un PSAV en situation d'illégalité est identifié, l'AMF doit la mettre en demeure de supprimer ses communications promotionnelles envers les clients établis en France et lui rappeler l'obligation de déposer une demande d'enregistrement (Article L621-13-5, I, CMF). En cas d'absence de réponse satisfaisante, l'AMF peut saisir la justice afin de bloquer l'accès au site internet du PSAV et inscrire ce dernier sur une liste noire. Le prestataire encourt des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement et une amende de 30 000 EUR (Article L572-23, CMF). Dans l'ensemble, les efforts engagés pour clarifier les rôles et mandats en matière de supervision des AV et PSAV montrent une volonté croissante de mettre en place une architecture claire et robuste. Il s'agit là d'une condition indispensable pour garantir l'intégrité des marchés, protéger les utilisateurs et favoriser une saine intégration des innovations numériques dans le paysage financier.

2. Ressources humaines, technologiques et financières : consolider la capacité de supervision

La mise en œuvre efficace des cadres réglementaires relatifs aux AV et aux PSAV exige d'importants moyens, tant humains (effectif

suffisant et formé) que technologiques et financiers. Si les textes législatifs et réglementaires se précisent, la capacité des autorités de supervision à les appliquer sur le terrain dépendra en grande partie de leur aptitude à mobiliser les ressources adéquates. Les enjeux, déjà visibles en CEMAC, en UEMOA, aux Comores ou en France, diffèrent selon le degré de maturité des dispositifs et l'expérience accumulée.

En France, pour la supervision sur les aspects LBCFT, l'ACPR disposait de 5 agents en charge du contrôle permanent (2024), dont le travail est complété par des équipes de contrôle sur place qui réalise des missions ciblées. Les agents se forment par eux-mêmes sur les enjeux liés aux PSAV et AV via les échanges avec les assujettis ou des formations données par Chainalysis. Afin de mutualiser les connaissances entre les deux institutions, un réseau d'experts se réunissant une fois par mois a été monté afin d'échanger sur la thématique des actifs virtuels et PSAV. L'ACPR a actuellement recours à Chainalysis pour des formations mais également afin de disposer d'une technologie lui permettant de suivre les transactions sur la blockchain.

En CEMAC, la COSUMAF, appelée à superviser les PSAV, devra former des équipes spécialisées dans l'analyse des transactions sur blockchain. Les textes récemment adoptés (Règlements 2022 et 2023) prévoient une intégration formelle des PSAV dans le paysage financier, mais leur contrôle quotidien impliquera la maîtrise d'outils techniques complexes, encore peu familiers aux superviseurs traditionnels. De même, la révision du règlement LBC/FT, qui inclura des obligations spécifiques pour les PSAV, appellera à un renforcement des capacités d'investigation et d'analyse de données

Dans l'UEMOA, la BCEAO et l'AMF-UMOA se préparent à l'application de la nouvelle loi uniforme LBC/FT/FP, qui assujettit les PSAV à l'obtention d'un agrément. Les modalités d'agrément et de contrôle n'étant pas encore définies, il est néanmoins clair qu'elles nécessiteront l'acquisition de compétences nouvelles : identifier des typologies de blanchiment via des AV, comprendre le fonctionnement d'échanges non régulés, maîtriser la finance décentralisée (DeFi)²⁷, etc. Ces autorités,

encadrement ([2024 Targeted update](#); [2025 Targeted update](#)). Il prévoit de publier d'ici 2026 un rapport dédié à la DEFI,

²⁷ Le GAFI fait régulièrement un point sur la situation de la finance décentralisée (DeFi) et des enjeux liés à son

historiquement focalisées sur les banques, les systèmes de paiement traditionnels ou les marchés de titres classiques, devront investir dans la formation continue de leur personnel, voire recruter des experts spécialisés. Cela peut se faire par l'organisation de sessions de formation en interne ou la participation à des séminaires/formation dispensés par des prestataires externes (ex : certains cadres de l'AMF UEMOA ont pu bénéficier de formation spécifique sur les AV et PSAV dispensé par l'OIVC). La mise en place de partenariat avec des institutions académiques et des centres de recherche permettrait également aux superviseurs d'approfondir leur connaissance sur les AV et PSAV. On observe en UEMOA une volonté de partage de connaissance entre institutions publiques financières. Ainsi en 200 et 2021, la BCEAO a animé plusieurs séances de sensibilisation sur les AV à l'intention de plusieurs Ministères des Finances des pays de l'UEMOA.

Aux Comores, la **Banque Centrale des Comores**, encore au stade de la réflexion, aura l'opportunité d'établir dès le départ une équipe dédiée à la régulation des AV, dès lors que le cadre juridique sera en place. Cette anticipation pourrait prendre la forme de partenariats avec d'autres régulateurs de la région (CEMAC, UEMOA) ou d'experts internationaux, afin de bénéficier de retours d'expérience et d'outils déjà éprouvés. Plus tôt la BCC investira dans l'expertise, plus aisée sera la mise en place d'un dispositif opérationnel lorsque les AV seront formellement régulés.

Déployer des outils technologiques adaptés à un contexte en mutation La traçabilité des AV, la vérification de l'identité des clients, le repérage de schémas de fraude ou de financement du terrorisme exigent l'utilisation de logiciels spécialisés. En France, l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) ou l'ACPR ont déjà entrepris d'intégrer des outils d'analyse blockchain et travaillent en lien avec la cellule de renseignement financier TRACFIN pour mettre en place des filtres d'alerte sophistiqués. Leur expérience montre la nécessité d'investir dans des solutions informatiques performantes, capables de traiter des volumes massifs de données et de repérer des signaux faibles.

Les autorités de la CEMAC, de l'UEMOA ou des Comores pourront tirer parti de cette expérience. Par exemple, lors de la finalisation de l'agrément PSAV en CEMAC (attendu d'ici fin 2024), la COSUMAF pourrait spécifier des standards techniques minimaux, exigeant que les PSAV eux-mêmes utilisent des outils de compliance avancés et interopérables avec ceux des autorités de supervision. De leur côté, la BCEAO et l'AMF-UMOA pourront envisager une mutualisation de certaines ressources technologiques, réduisant ainsi les coûts et facilitant le partage de données. Les Comores, elles, pourront choisir des solutions directement inspirées des bonnes pratiques internationales, sans passer par un stade intermédiaire coûteux en essais et en erreurs.

Allouer des ressources financières à la hauteur des enjeux. Aucun de ces efforts n'est possible sans un soutien financier adéquat. L'investissement dans les formations, le recrutement d'experts, l'acquisition de logiciels spécialisés ou l'organisation de séminaires techniques à un coût. En France, l'augmentation du nombre de PSAV enregistrés et le futur régime européen (MiCA) justifient déjà d'accroître les moyens accordés aux régulateurs.

De la même façon, la réussite des nouveaux cadres réglementaires dépendra de l'engagement financier des institutions communautaires et nationales. Les partenariats internationaux, le recours à l'assistance technique d'organisations comme le FMI et la Banque Mondiale ou la participation à des forums d'expertise régionale peuvent aider à limiter la charge budgétaire, mais ne s'y substituent pas. Les autorités devront calibrer les ressources en fonction de l'ambition affichée : un encadrement strict des PSAV demande inévitablement des moyens humains, technologiques et financiers significatifs.

Ainsi, le développement d'une supervision opérationnelle et efficace des AV et des PSAV requiert un effort soutenu pour se doter des bonnes compétences, des outils de pointe et des budgets correspondants. Sans cela, les dispositions légales et réglementaires risquent de rester lettre morte, fragilisant la crédibilité des cadres mis en place et ouvrant la voie à des contournements faciles. Au contraire, un investissement adéquat permettra aux

intégrant notamment un point sur leur développement, les typologies des activités illégales liées à la finance décentralisée et les bonnes pratiques adoptées par certaines juridictions pour assurer son encadrement. L'organisation international des

30

commissions de valeurs a également émis des recommandations sur l'encadrement de la DeFi ([« Final report with Policy Recommendations for decentralized finance »](#), décembre 2023).

autorités de consolider leur capacité de supervision, soutenant ainsi un écosystème des AV sûr, transparent et résilient.

3. Actions de sensibilisation à destination du secteur privé

La mise en place d'un cadre réglementaire et législatif solide pour les AV et les PSAV doit s'accompagner d'initiatives pédagogiques visant à favoriser l'adhésion et la compréhension des règles par les acteurs du marché. En effet, sans une sensibilisation adéquate, les obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) restent peu efficaces, et le risque de méconnaissance ou de contournement des normes demeure élevé. Plusieurs pistes, inspirées des bonnes pratiques déjà constatées, permettent d'éclairer la voie.

L'exemple français illustre l'importance de publier des documents didactiques adaptés aux PSAV et de multiplier les échanges avec le secteur privé. Afin de sensibiliser les acteurs du secteur privé aux enjeux LBCFT, l'ACPR a publié des lignes directrices : [« Les Principes d'application sectoriels relatifs aux prestataires de service sur actifs numériques \(PSAN\) » \(2023\)](#). Ces dernières permettent d'orienter les PSAV dans : L'identification des risques de chaque relation d'affaires, l'identification et la vérification d'identité, l'implémentation des mesures de vigilance constante, les informations qui doivent être incluses dans une déclaration d'opérations suspecte, le dispositif de contrôle interne, la mise en œuvre des mesures de gels des avoirs et des autres mesures restrictives. Les lignes directrices de l'ACPR rappellent l'obligation des PSAV d'effectuer une cartographie des risques auxquels ils sont exposés. Afin de les aider, l'ACPR fournit un tableau listant, de façon non exhaustive, les facteurs risques propres à l'activité liée aux actifs numériques en fonction de la nature du produit et des services offerts, des conditions de transactions proposées, des canaux de distributions utilisés et caractéristiques des clients, et territoire d'origine et de destination des fonds.

Les autorités françaises en charge de l'enregistrement ont constaté que les PSAV (notamment les petites structures) ont souvent une mauvaise compréhension des risques BCFT et les responsabilités qui leur

incombent. Afin d'y remédier, l'ACPR et l'AMF organisent conjointement des forum fintech, regroupant également des acteurs du secteur privé. À l'occasion de cet événement, des présentations sont faites par les superviseurs sur les résultats de l'analyse sectorielle des risques et l'évolution du cadre réglementation sur la LBCFT. Afin d'accompagner les PSAV, l'AMF a également publié [un Q&A](#) afin de préciser les attentes en matière de LBCFT.

Le renforcement des dispositifs de sensibilisation devrait être poursuivi en CEMAC, UEMOA et aux Comores. Dans le cadre de la CEMAC, la mise en place de sessions de formation ou de tables rondes, par exemple au moment de la publication de l'instruction à venir sur l'agrément des PSAV, permettrait de faciliter la prise en main du nouveau dispositif. L'objectif est d'expliquer le sens des obligations, d'échanger sur les difficultés opérationnelles, et de répondre aux interrogations concernant la compatibilité des exigences LBC/FT avec la nature technologique des AV. **Des rencontres de ce type ont déjà été mises en œuvre par la BEAC** en 2023. La COSUMAF a organisé, en juillet 2025, une réunion de concertation avec les acteurs du secteur des AV établis en zone CEMAC. D'autres réunions et séminaires régionaux avec ces acteurs sont envisagés dans un proche avenir.

En UEMOA, les autorités pourraient s'appuyer sur les associations professionnelles, ou les incubateurs fintech pour toucher un large public. Sensibiliser les start-ups, les plateformes locales de trading, ou encore les prestataires techniques (fournisseurs de solutions de conservation ou d'analyse) contribuerait à diffuser des standards de conformité partagés, réduisant ainsi les risques de contournement ou d'ignorance. Le même principe vaut aux Comores, où des rencontres anticipant la future réglementation aideraient à préparer les acteurs et à éviter la surprise réglementaire le jour venu.

La sensibilisation ne doit pas être perçue comme un exercice ponctuel. Les évolutions technologiques, les nouveaux modèles d'affaires et les révisions réglementaires nécessitent une mise à jour régulière des connaissances. En France, la montée en puissance du régime européen MiCA et

l'instauration du régime d'enregistrement renforcé d'ici 2024 conduiront les autorités à adapter en continu leur communication auprès du secteur privé. De même, en CEMAC ou en UEMOA, les ajustements futurs de la réglementation (par exemple, le raffinement des seuils de déclaration ou la prise en compte de nouvelles formes de jetons) appelleront des actions récurrentes de sensibilisation, afin que les PSAV anticipent les changements et ajustent leur dispositif de conformité en amont.

Encourager la circulation de bonnes pratiques, notamment au sein du CLAB. Enfin, les échanges régionaux et internationaux peuvent servir à partager des retours d'expérience. Les autorités de supervision pourraient élaborer des fiches pédagogiques communes ou des bases de données recensant les cas concrets de fraude, les typologies de blanchiment propres aux AV, ainsi que les mécanismes éprouvés de traçabilité et d'investigation. Aux Comores, en phase de structuration de son cadre, cette mutualisation d'expériences représentera un gain de temps précieux et permettra d'établir rapidement un niveau de sensibilisation satisfaisant.

• Conclusion

La maturité du dispositif de supervision est hétérogène entre les membres du CLAB. Les Comores n'ont pas désigné d'autorité chargée de la supervision et de l'identification des PSAV en situation d'illégalité. En UEMOA, l'articulation entre les compétences de l'AMF UMOA et la BCEAO doit encore être clarifiée avec la désignation d'une structure chef de file. Seule la France a entamé des missions de contrôles et impose des sanctions.

La supervision est un au cœur de la lutte des risques BCFT auxquels sont exposés les PSAV. Ainsi les membres sont appelés à définir dans les meilleurs délais un dispositif de supervision et à lui donner les moyens (humain, technologique, financier) nécessaires pour mener à bien sa mission. Les expériences au sein du CLAB démontrent que la supervision et l'identification des PSAV en situation d'illégalité peut autant impliquer les autorités de supervision bancaires que des marchés financiers.

Les outils de supervision sont divers : mission sur pièce, sur place, et entretiens réguliers avec les assujettis, mise en place de questionnaire obligatoire

permettant de récolter des statistiques sur le secteur et d'orienter les missions de supervision.

La bonne formation des agents de supervision est un élément clef pour assurer une bonne supervision. Elle peut se faire de plusieurs façons : formation en interne, recours à des prestataires externes, échange avec le secteur académique (ex : échange avec universitaire travaillant sur les AV/PSAV), participation à des séminaires dispensés par des organisations internationales, création de réseau d'experts entre les différentes institutions nationales travaillant sur les AV et PSAV. Une formation en continue est requise dû au caractère innovateur et évolutif du secteur des cryptoactifs

L'acquisition ou le développement d'outils adéquat est également stratégique. C'est notamment le cas des outils d'analyse transactionnelle permettant de remonter les historiques de transaction et d'analyser des groupes de portefeuilles pouvant appartenir à la même personne. Néanmoins Il existe actuellement peu d'acteurs fournissant ce type de service (ex : Chainalysis, Elliptic) ce qui peut créer une certaine dépendance à leur égard. Développer ses propres outils d'analyse transactionnel ou des solutions complémentaires aux outils existants peut-être une solution, mais pour cela il faut disposer de moyens et de compétences nécessaires.

L'accompagnement du secteur privé dans sa bonne compréhension des enjeux BCFT et de ses obligations doit être renforcé au sein des membres du CLAB. Cela peut prendre la forme : (i) d'échanges avec les assujettis sur les risques émergents et la réglementation (ex : organisation de réunion, forum avec le secteur privé) ainsi que (ii) la rédaction de lignes directrices, publication de Q&A sur la réglementions en cours et son implémentation. La sensibilisation ne doit pas être perçue comme un exercice ponctuel. Les évolutions technologiques, les nouveaux modèles d'affaires et les révisions réglementaires nécessitent une mise à jour régulière des connaissances.

Enfin, les échanges régionaux et internationaux peuvent servir à partager des retours d'expérience. Les superviseurs, pourraient élaborer des fiches pédagogiques communes ou des bases de données recensant les cas concrets de fraude, les typologies de blanchiment propres aux AV, ainsi que les mécanismes éprouvés de traçabilité et d'investigation.

Partie 4. Coopération régionale et internationale

1. Harmoniser et coordonner les cadres réglementaires à l'échelle régionale

La diversité des régimes juridiques et réglementaires appliqués aux AV dans les différents ensembles économiques africains, tels que la CEMAC, l'UEMOA ou encore les Comores, constitue un défi pour les acteurs du marché et pour les autorités de supervision. À l'heure où ces dernières renforcent leur arsenal législatif et ajustent leurs dispositifs de contrôle, il est crucial de développer une vision régionale intégrée, adaptée aux réalités du continent, et conforme aux standards internationaux du GAFI.

L'harmonisation passe d'abord par l'adoption de définitions communes des AV et des PSAV. Aujourd'hui, chaque espace régional développe ses propres terminologies et seuils d'exigences, ce qui complique la tâche des prestataires opérant sur plusieurs marchés à la fois. En alignant la notion de PSAV, le périmètre des activités concernées, les critères d'évaluation des risques ou encore les obligations de conservation des données, les régulateurs faciliteraient la compréhension des règles, réduisant ainsi les opportunités d'arbitrage réglementaire et limitant l'implantation d'acteurs peu scrupuleux dans des juridictions plus permissives.

L'expérience européenne, avec le règlement MiCA, montre qu'une approche régionale structurée présente l'avantage de consolider la crédibilité et la prévisibilité du cadre applicable. Sans chercher à reproduire à l'identique le modèle européen, l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Ouest peuvent toutefois en tirer des enseignements. Un alignement progressif des règles LBC/FT, une harmonisation des exigences d'agrément et une standardisation des mécanismes de sanction donneraient aux régulateurs une assise solide pour dialoguer entre eux, négocier avec les partenaires internationaux et contribuer à l'essor d'un marché continental plus sûr et plus dynamique.

En définitive, harmoniser et coordonner les cadres réglementaires à l'échelle régionale n'est pas seulement un objectif technique. C'est aussi un levier stratégique pour affermir la place des juridictions africaines dans l'écosystème mondial des AV. En offrant un environnement juridique cohérent et lisible, les autorités de régulation renforcent la confiance des investisseurs, favorisent l'expansion d'acteurs conformes et soutiennent la stabilité financière, condition essentielle d'un développement équilibré de l'économie numérique en Afrique.

2. Renforcer le partage d'informations et la reconnaissance mutuelle

Au-delà de l'harmonisation des règles, la coopération entre juridictions doit s'incarner dans des mécanismes concrets de partage d'informations et de reconnaissance mutuelle des statuts et agréments. Sans un échange régulier et fiable des données, les efforts de supervision et de contrôle se trouvent limités par des angles morts, laissant la porte ouverte à des activités illicites exploitant les disparités entre réglementations nationales.

L'un des premiers enjeux réside dans l'établissement de canaux d'échange sécurisés et standardisés. Il pourrait s'agir de plateformes régionales, pilotées par une autorité commune ou par un réseau de régulateurs, permettant de communiquer rapidement des alertes sur des prestataires suspects, des typologies émergentes de blanchiment ou des adresses de portefeuilles identifiées comme criminelles. Ces dispositifs renforceraient la capacité des autorités en CEMAC, UEMOA et Comores à détecter et à contrer des menaces transfrontalières, sans attendre le déploiement de nouveaux cadres juridiques nationaux. L'objectif est de rendre la coopération opérationnelle au quotidien, et non pas un simple vœu institutionnel. Le GAFI souligne l'importance des principes de partage d'informations et de coopération entre les superviseurs de PSAV à l'échelle mondiale

La reconnaissance mutuelle des agréments au sein des zones et entre les zones se concrétiserait par des accords bilatéraux ou régionaux. Un PSAV agréé dans une juridiction respectant les mêmes normes LBC/FT et disposant d'un niveau de supervision similaire pourrait bénéficier d'une forme de passeport

dans les États partenaires. Cette approche, déjà envisagée en Europe avec le passeport MiCA, offrirait plus de fluidité aux acteurs conformes, tout en évitant le fractionnement du marché. Elle faciliterait également l'identification des PSAV non autorisés opérant « en marge » du système : les autorités n'auraient plus qu'à vérifier si l'opérateur dispose d'un agrément reconnu, plutôt que de réévaluer en continu la légitimité de chaque acteur sur leur territoire.

Le renforcement du partage d'informations peut également s'appuyer sur une normalisation des formats et des procédures. Les déclarations d'opérations suspectes, par exemple, pourraient être soumis dans un format unifié, permettant une lecture aisée et une interopérabilité entre bases de données. De même, la mise en place de référentiels communs (listes blanches ou noires, registres d'adresses AV à risque, répertoire des PSAV agréés) faciliterait la circulation des alertes et des informations pertinentes. Les initiatives internationales, telles que les typologies élaborées par le GAFI ou les retours d'expérience d'autres régions, fourniront une mine d'exemples concrets pour affiner ces dispositifs.

En définitive, le renforcement du partage d'informations et de la reconnaissance mutuelle constitue le prolongement naturel de l'harmonisation réglementaire. Les autorités, désormais mieux armées en termes de règles, de compétences et d'outils, pourront s'appuyer sur des échanges fluides et standardisés afin de construire un environnement de confiance. Cette interconnexion, loin d'effacer les frontières, les transforme en lignes de défense coordonnées, rendant plus difficile l'exploitation des divergences locales par des acteurs malintentionnés, et favorisant l'émergence d'un espace régional plus cohérent et plus sûr pour les actifs virtuels.

3. Participer activement aux initiatives internationales et renforcer l'assistance technique

Au-delà de la coopération régionale, l'intégration des juridictions africaines dans la communauté internationale de régulation des actifs virtuels constitue un vecteur essentiel de renforcement des

capacités et de légitimité. Les travaux du GAFI, les chantiers normatifs de l'Union européenne (MiCA, Travel Rule) et les réflexions menées au sein d'autres instances internationales offrent une source inépuisable de bonnes pratiques, d'outils et de méthodologies de supervision adaptées aux spécificités des actifs virtuels.

La participation active aux groupes de travail, aux ateliers thématiques et aux revues mutuelles organisées par le GAFI (par exemple le VACG, Virtual Asset Contact Group²⁸) **ou par des organisations régionales** (par exemple, des comités de l'Union africaine dédiés à la régulation financière) **permet le partage de bonne pratique, d'actualiser en continu l'approche réglementaire et de s'informer sur les nouvelles typologies de blanchiment ou de financement du terrorisme.** En contribuant à ces échanges, les autorités de la CEMAC, de l'UEMOA et des Comores peuvent non seulement s'inspirer des outils déjà éprouvés par d'autres pays, mais aussi faire entendre leurs propres contraintes, afin que les standards internationaux restent compatibles avec les réalités locales.

L'assistance technique constitue un autre pilier stratégique. Des programmes de formation, de transfert de compétences et de mise à disposition d'experts internationaux renforcent la capacité des superviseurs à comprendre la dimension technologique des actifs virtuels, à utiliser efficacement les logiciels de traçage ou d'analyse de données, et à améliorer le calibrage de leurs contrôles. De même, la mise en place de partenariats avec des organismes spécialisés (universités, centres de recherche, cabinets d'expertise) ouvre la voie à une professionnalisation accrue et une meilleure réactivité face aux innovations du secteur. Parmi les membres du CLAB, seule la France a financé des programmes d'assistance technique dans le domaine des actifs virtuels, portés notamment par Expertise France (via la Facilité globale LBC/FT de l'Union européenne), la Banque de France- ACPR (Institut Bancaire et Financier International ou IBFI).

En s'engageant activement dans ces dynamiques, les régulateurs africains améliorent leur marge de manœuvre. Ils peuvent influencer l'élaboration des normes internationales en fonction de leurs besoins, demander un soutien ponctuel sur des questions

²⁸ Les autorités ayant un compte [FACT-FATF Community](#) sont également invitées à consulter le [VACG Community workspace](#)

qui regroupent une riche documentation sur les AV et PSAV (ENR de différentes juridictions, rapports, présentations...)

techniques complexes, ou identifier plus rapidement les stratégies d'évitement employées par les acteurs illégitimes. Cette diplomatie réglementaire, exercée dans un cadre multilatéral, permet d'anticiper l'avenir des AV, d'adapter en continu les stratégies nationales et régionales, et de bâtir une architecture de régulation robuste, fondée sur le partage d'expériences et le renforcement mutuel des capacités.

• Conclusion

L'ensemble des membres du CLAB reconnaissent l'importance de la coopération internationale afin d'optimiser l'encadrement des PSAV et réduire les risques de BCFT qui leur sont associés. La coopération internationale est essentielle s'agissant de la régulation des AV/PSAV, à la fois pour construire un cadre de régulation homogène à l'échelle internationale et régionale, et pour assurer une compréhension et une action coordonnées face aux risques soulevés. Cela est d'autant plus important compte tenu de la nature transnationale de l'activité des PSAV, de la circulation des AV et des risques induits.

Partie 5. Recommandations

Objectif 1 : Disposer d'une bonne compréhension des PSAV et AV et des risques associés

Recommandation		Exemples de bonnes pratiques	destinataires
R1	Améliorer la veille des AV et des PSAV	Collecte de données fiables : L'élaboration d'une étude ou d'une veille sur les PSAV (personnes physiques et morales) peut se heurter à la difficulté de collecte des données fiables et précises. D'après les pratiques observées, plusieurs sources peuvent être utilisées : articles de presse, rapports d'organisations internationales et de sociétés d'analyse de blockchain (ex : Chainalysis, Elliptic, ScoreChain, CipherTrace), échanges avec le secteur privé (ex : interroger les banques sur leurs expositions aux AV et PSAV, rencontrer les PSAV...), nombre de déclarations d'opérations suspects impliquant les PSAV ou les AV, données des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées d'enquête, demandes internationales de coopération, plateformes spécialisées permettant d'identifier les lieux physiques (ex : Coin ATM radar) ou en ligne (ex : Best Change) qui proposent des services d'échange crypto-devises. La mise en place d'un enregistrement (ou agrément) obligatoire pour les PSAV et d'un questionnaire obligatoire demandant des statistiques aux assujettis permet d'obtenir des données plus granulaires. Les conclusions issues des missions de supervision peuvent fournir des informations importantes sur l'évolution des risques.	Superviseurs des PSAV (CEMAC, Union des Comores)
R2	Favoriser la mise en place de réseaux d'experts afin d'optimiser le partage d'information	Cela peut se faire au sein d'une institution ou entre plusieurs institutions travaillant sur les AV/PSAV	Superviseurs, régulateurs (UEMOA, CEMAC, Union des Comores), GIABA et GABAC
R3	Accélérer l'élaboration d'une analyse des risques des associés aux AV et aux PSAV <i>Cette recommandation s'applique aussi bien pour les pays choisissant</i>	Format de l'analyse des risques : L'évaluation des risques peut se faire à travers une évaluation nationale des risques ou à travers d'autres outils comme des analyses sectorielles ou des analyses effectuées au niveau régional. Recours aux outils mis à disposition par le GAFI et la Banque mondiale : Pour aider les pays à faire leur analyse des risques, la Banque Mondiale a mis en place un toolkit librement accessible (Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers ML/TF Risk Assessment Tool)	CEMAC, UEMOA, Union des Comores

	<p><i>d'autoriser les PSAV que ceux qui choisissent de les interdire</i></p>	<p>Le GAFI a publié un guide indiquant les éléments à prendre en compte pour une analyse des risques ainsi que plusieurs études de cas : « Approche fondée sur les risques des actifs virtuels et des prestataires de services d'actifs virtuels ». Le guide précise que l'évaluation des risques associés aux PSAV doit prendre en compte les types de services fournis, les produits et les conditions de transactions impliqués, les canaux de distributions utilisées, le risque client, les facteurs géographiques, et les types d'AV échangés (actifs à anonymat renforcé, stable coins...).</p> <p>Il doit également prendre en compte l'existence de service ou de produit permettant de renforcer l'anonymat et masquer l'origine des actifs (ex : actifs numériques à anonymat renforcé, utilisation de mixer ou tumbler). L'analyse des risques doit couvrir la pratique d'échange de Pair à Pair (P2P) et les échanges vers/depuis les portefeuilles auto-hébergés. Le GAFI fournit d</p> <p>Les membres du CLAB sont également invités à consulter le «FATF's Community Workspace on Virtual Assets» qui inclut plusieurs exemples d'évaluations des risques des actifs virtuels. Les autorités nationales doivent contacter le secrétariat de leur ORGT pour y accéder. Ces dernières pourront contacter le FATFVACG@fatf-gafi.org pour avoir accès à la plateforme.</p> <p>Utilisation de données fiables et diversifiées Les sources citées à la R.1 du guide peuvent également être utilisées dans le cas d'une analyse des risques, ainsi que les évaluations des risques par les PSAV assujettis.</p> <p>Mise à jour régulière de l'analyse des risques compte tenu de l'évolution rapide du secteur</p>	
--	--	---	--

Objectif 2 : Développer la législation et la réglementation des PSAV			
	Recommandation	Exemples de bonnes pratiques	destinataires
R4	<p>Sensibiliser les autorités nationales sur les enjeux liés aux PSAV et AV afin de les aider à trancher sur le fait d'autoriser ou interdire les PSAV.</p>	<p>Selon la recommandation 15 du GAFI, les juridictions doivent faire le choix entre interdire et autoriser les PSAV en mettant en place un système d'agrément ou d'enregistrement. Dans les deux cas, une autorité doit être désignée pour identifier et sanctionner les PSAV opérant illégalement.</p>	<p>Union des Comores et UEMOA</p>
R5	<p>Mettre en place un système d'enregistrement ou d'agrément des PSAV incluant des exigences LBCFT</p> <p><i>Cette recommandation s'applique uniquement aux pays ayant fait le choix d'autoriser les PSAV et les AV</i></p>	<p>Mettre en place un dispositif d'enregistrement ou d'agrément incluant des exigences LBCFT.</p> <p>À ce stade seuls la CEMAC et la France ont défini une procédure d'agrément qui Ils imposent des exigences similaires : niveau de fonds propres suffisant en fonction des services offerts, dispositif LBCFT, système informatique sécurisé et résilient, dirigeants des PSAV doivent justifier de l'honorabilité, la compétence et l'expérience nécessaires pour l'exercice de leur fonctions, dispositif de contrôle interne.</p> <p>En termes d'exigence LBCFT, les PSAV doivent démontrer qu'ils sont en conformité avec la réglementation sur les sanctions et gel des avoir et qu'ils disposent d'une classification des risques, une procédure KYC, un mécanisme de surveillance des transactions et de déclaration de soupçon.</p>	<p>UEMOA, Union des Comores (en cas d'autorisation des PSAV et AV au niveau national)</p>
R6	<p>Définir les exigences LBCFT des PSAV</p> <p><i>Cette recommandation s'applique uniquement aux pays ayant faire le choix d'autoriser les PSAV et les AV</i></p>	<p>Préciser les exigences LBCFT et rédiger des lignes directrices spécifiques pour les PSAV :</p> <p>La plupart des membres du CLAB impose aux PSAV les même exigences LBCFT que celles s'appliquant aux établissements de crédits.</p> <p>Dans le cas spécifique des P2P, le GAFI fournit des orientations sur les mesures que les pays peuvent adopter pour atténuer les risques associés aux transactions P2P (« Updated Guidance for a Risk Based Approach, Virtual Assets and Virtual Asset Providers », 2021, voir paragraphe 106) comme : restreindre les PSAV à effectuer des transactions vers/depuis des portefeuilles non hébergés.</p>	<p>Union des Comores et UEMOA (en cas d'autorisation des PSAV et AV)</p>

R7	Favoriser une harmonisation de la réglementation et des procédures d'enregistrement au niveau régional	Des exigences réglementaires et d'agrément harmonisés au niveau régional, voir entre les membres du CLAB, permettrait de lutter de façon plus efficace contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et d'offrir un cadre clair au secteur privé.	UEMOA, CEMAC
----	---	--	--------------

Objectif 3 : Renforcer la supervision des PSAV

Recommandation		Exemples de bonnes pratiques	Destinataires
R8	Désigner l'autorité (ou les autorités) de régulation et de supervision des PSAV en clarifiant ses (leurs) compétences et ses (leurs) responsabilités notamment en matière d'agrément/d'enregistrement, de contrôle et d'application des sanctions	<p>Identifier clairement l'autorité ou les autorités en charge : de la réglementation des PSAV/AV, de l'octroi des agréments/enregistrements, de l'identification des PSAV en situation d'illégalité. Chaque autorité doit disposer d'un mandat explicite, de moyens financiers adéquats et d'un personnel en nombre suffisant et formé pour assurer sa mission, ainsi que des compétences techniques adaptées aux types d'actifs et de services régulés. Créer des « cellules AV » dédiées au sein des régulateurs Pour renforcer la spécialisation et l'expertise, la création d'unités internes dédiées aux AV et PSAV, dotées de ressources humaines et technologiques adaptées, permettra une meilleure compréhension des risques, une veille plus efficace sur les innovations et une réponse réglementaire plus agile.</p> <p>Améliorer la coordination inter-agences et inter-juridictions : La mise en place de comités mixtes permanents, associant autorités bancaires, financières, douanières, policières et judiciaires, renforcera l'efficacité du dispositif. Des réunions régulières et le partage systématique d'informations amélioreront la détection précoce des risques et la qualité des réponses apportées.</p>	UEMOA, Union des Comores
R9	Accroître les capacités techniques et opérationnelles des autorités de supervision	<p>Renforcer la formation et l'expertise du personnel : Les régulateurs doivent investir dans la formation continue de leurs équipes. Développer une expertise interne sur les technologies de registres distribués, les outils de traçage des transactions et les algorithmes de détection d'anomalies est une priorité. Des partenariats avec le secteur privé, des think tanks et des universités spécialisées peuvent accélérer ce processus.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ COSUMAF, AMF-UMOA, BCC, BCEAO, COBAC : Mutualiser la formation continue des superviseurs sur la question des AV. 	Entités de supervision CEMAC, UEMOA, Union des Comores, GABAC, GIABA

		<ul style="list-style-type: none"> ○ GABAC et GIABA : Offrir des ateliers, formations spécialisées et missions d'appui. <p>Moderniser les outils de surveillance et d'analyse : L'acquisition d'outils d'analyse blockchain, le recours à l'intelligence artificielle ainsi que la mise en place de plateformes d'échange d'informations sécurisées faciliteront l'identification des transactions suspectes.</p>	
R10	Améliorer la sensibilisation et l'accompagnement des PSAV et du secteur financier	<p>Accompagner le secteur privé afin de favoriser sa bonne compréhension des risques BCFT associés aux AV et ses obligations réglementaires : Cela peut prendre la forme : d'échange entre le régulateur/superviseur avec ses assujettis sur les risques émergents et la réglementation (ex : organisation de réunion, forum avec le secteur privé), rédaction de lignes directrices à destinations des PSAV sur ses exigences LBCFT, publication de Q&A sur la réglementions en cours et son implémentation. La sensibilisation ne doit pas être perçue comme un exercice ponctuel. Les évolutions technologiques et les révisions réglementaires nécessitent une mise à jour régulière des connaissances.</p> <p>En France, l'ACPR a publié des lignes directrices spécifiques à destination des PSAV, prenant en compte les particularités du secteur. Ces dernières permettent d'orienter les PSAV dans : L'identification des risques de chaque relation d'affaires, l'identification et la vérification d'identité, l'implémentation des mesures de vigilance constante, les informations qui doivent être incluses dans une déclaration d'opérations suspecte, le dispositif de contrôle interne, la mise en œuvre des mesures de gels des avoirs et des autres mesures restrictives.</p> <p>Renforcer la coopération avec le secteur bancaire et les prestataires de services de paiement : Les PSAV opèrent souvent dans un écosystème où circulent des monnaies légales, nécessitant l'interaction avec les banques et les systèmes de paiement traditionnels. Il convient donc d'informer, de sensibiliser et de former également ces acteurs afin qu'ils soient capables d'identifier et de signaler des transactions suspectes liées aux AV.</p>	Entités de supervision CEMAC, UEMOA, Comores
R11	Désigner une autorité en charge d'identifier les PSAV (personne physique ou morale) opérant illégalement.	<p>Conférer à cette entité les outils et les pouvoirs nécessaires pour lui permettre de prendre des mesures en cas de non-respect de la réglementation.</p> <p>Pour effectuer sa veille l'entité pourra se baser sur les sources citées à la Recommandation 1 du guide. Elle pourra également suivre sur internet : les sites des PSAV (même les PSAV illégaux utilisent internet pour faire la promotion de leurs services), suivre les groupes sur les réseaux sociaux proposant des services liés aux AV (groupe Facebook, Telegram...)</p>	UEMOA, Union des Comores

	<p><i>Cette recommandation s'applique aussi bien pour les pays choisissant d'autoriser les PSAV que ceux qui choisissent de les interdire</i></p>		
--	---	--	--

Objectif 4 : Encourager la coopération internationale

	Recommandation	Exemples de bonnes pratiques	Destinataires
R12	<p>Participer activement aux travaux du GAFI et des organisations internationales</p>	<p>Les pays concernés doivent continuer à s'impliquer dans les chantiers du GAFI, de l'Union africaine, de l'Union européenne et d'autres instances. Cette implication permettra d'anticiper les évolutions réglementaires, d'influencer la création de standards internationaux et de bénéficier du retour d'expérience d'autres pays plus avancés.</p>	<p>Ensemble des membres du CLAB</p>
R13	<p>Encourager l'échange de données et de bonnes pratiques</p>	<p>Le partage de statistiques, d'analyses de cas, d'indicateurs d'alerte et de méthodes d'enquête favorise le développement d'une intelligence collective. Les ateliers, colloques et rencontres internationales dédiés à la régulation des AV et PSAV doivent être encouragés, et le recours à des bases de données régionales sécurisées pourra faciliter un suivi plus efficace des flux suspects</p>	<p>Ensemble des membres du CLAB</p>
R14	<p>Mettre en place des accords de coopération bilatérale et multilatérale</p>	<p>Les autorités nationales et régionales peuvent renforcer leurs liens via des protocoles d'entente, des groupes de travail conjoints et des plateformes sécurisées d'échange d'informations. Le renforcement des relations entre régulateurs, services de renseignement financier et autorités judiciaires est indispensable pour lutter contre des flux financiers illicites transnationaux.</p>	<p>Ensemble des membres du CLAB</p>

Annexe 1. Glossaire

Actif virtuel (AV) : Représentation numérique de valeur pouvant être transférée ou échangée numériquement et employée comme moyen de paiement ou d'investissement. N'inclut pas les représentations numériques de monnaies fiduciaires ou de titres déjà couvertes par les standards existants. (fatf-gafi.org)

AMLA : *Anti-Money Laundering Authority*. Autorité européenne de supervision LBC/FT instituée par le paquet législatif adopté en juin 2024 pour harmoniser et renforcer la surveillance des entités financières, y compris les PSAV.

AMLD6 : Sixième directive anti-blanchiment de l'UE (2024) précisant les infractions pénales de blanchiment et instaurant des sanctions minimales harmonisées ; elle étend explicitement les obligations LBC/FT aux PSAV.

Approche fondée sur les risques (AFR) : Principe du GAFI imposant d'identifier, d'évaluer et d'atténuer les risques BC/FT proportionnellement à leur importance. Les pays et PSAV doivent ajuster leurs contrôles en conséquence. (fatf-gafi.org)

Blockchain : Registre décentralisé, chronologique et immuable de transactions validées par un réseau de nœuds ; assure transparence, sécurité et résilience sans intermédiaire central. (imf.org)

BIS (*Bank for International Settlements*) : Organisation internationale fournissant des analyses de politique monétaire et de stabilité financière, notamment sur les stablecoins et la DeFi.

Contrat intelligent (Smart contract) : Code informatique auto-exécutable déployé sur une blockchain qui exécute automatiquement les termes d'un accord quand les conditions prédéfinies sont remplies.

Custodian (Conservateur) : PSAV offrant la garde d'actifs virtuels ou les clés privées les contrôlant pour le compte de clients.

DeFi (Finance décentralisée) : Écosystème non-custodial de services financiers fonctionnant sur des protocoles ouverts et sans intermédiaire central, utilisant des contrats intelligents pour l'exécution automatique. (bis.org)

DLT (Distributed Ledger Technology) : Ensemble de technologies (dont la blockchain) permettant de partager et de synchroniser un registre numérique répliqué sur plusieurs nœuds.

Exchange : Plateforme (centralisée ou décentralisée) permettant l'achat, la vente ou l'échange d'actifs virtuels contre d'autres AV ou des monnaies fiduciaires.

FATF / GAFI : Groupe d'action financière, organisme inter-gouvernemental fixant les normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération.

Gas fees : Frais payés aux validateurs d'une blockchain (ex. Ethereum) pour exécuter une transaction ou un contrat intelligent.

ICO (Initial Coin Offering) : Levée de fonds consistant à émettre et vendre de nouveaux jetons numériques en échange d'actifs virtuels ou de monnaies légales.

KYC (Know Your Customer) : Processus d'identification et de vérification d'un client, composante majeure des obligations LBC/FT.

KYT (Know Your Transaction) : Analyse en temps réel des transactions afin de détecter des typologies de blanchiment ou de financement illicite.

Layer 1 / Layer 2 : *Layer 1* désigne la chaîne de base (Bitcoin, Ethereum). *Layer 2* regroupe les solutions construites au-dessus pour améliorer la scalabilité (ex. Polygon, Lightning Network).

MiCA (Markets in Crypto-Assets Regulation) : Règlement (UE) 2023/1114 instaurant des règles uniformes pour les émetteurs de cryptoactifs et les PSAV dans l'UE, y compris un régime d'agrément et un passeport unique. (eur-lex.europa.eu)

Mixer / Tumbler : Service distribuant les fonds entrants vers de multiples sorties afin de brouiller la traçabilité on-chain et d'augmenter l'anonymat. Identifié comme source majeure de risque BC/FT par FinCEN. (fincen.gov)

NFT (Non-Fungible Token) : Jeton numérique unique, non-interchangeable, enregistrant la propriété d'un actif (numérique ou physique) sur une blockchain.

Node (Nœud) : Ordinateur participant au réseau d'une blockchain, stockant et vérifiant la validité du registre distribué.

On-chain / Off-chain : *On-chain* fait référence aux données et opérations inscrites dans la blockchain ; *off-chain* concerne les transactions ou records gérés hors de la chaîne, parfois réintégrés ultérieurement.

Peer-to-Peer (P2P) : Mode d'échange direct entre participants sans passer par un intermédiaire centralisé.

Private key / Public key : Paires cryptographiques utilisées pour signer et vérifier les transactions. La clé privée doit rester secrète ; la clé publique peut être partagée.

Proof of Stake (PoS) / Proof of Work (PoW) : Mécanismes de consensus par lesquels les validateurs (PoS) ou mineurs (PoW) sécurisent la blockchain et ajoutent de nouveaux blocs.

PSAN : Terme français pour PSAV, encadré par la loi PACTE (2019) et supervisé par l'AMF/ACPR.

Stablecoin : Actif virtuel visant à maintenir une valeur stable en s'adossant à un actif, un panier d'actifs ou un algorithme. (bis.org)

Token : Unité de valeur émise sur une blockchain ; peut représenter un actif financier, un droit d'usage ou de gouvernance.

Tokenomics : Science de la conception d'un jeton (émission, distribution, mécanismes d'incitation) afin d'assurer la viabilité économique d'un projet blockchain.

“Travel Rule” (Recommandation 16 GAFI) : Obligation pour les PSAV d'obtenir, conserver et transmettre les informations d'identification du donneur d'ordre et du bénéficiaire lors des transferts d'actifs virtuels. (fatf-gafi.org)

VASP : Fournisseur de services sur actifs virtuels au sens du GAFI (change, transfert, conservation, émission, etc.). Ces entités sont soumises aux mêmes obligations LBC/FT que les institutions financières traditionnelles. (fatf-gafi.org)

Wallet (Portefeuille) : Interface (logicielle ou matérielle) permettant de stocker et de gérer les clés privées nécessaires pour dépenser ou recevoir des actifs virtuels.

Wallet auto-hébergé / Privacy wallet : Portefeuille géré exclusivement par l'utilisateur, sans conservation des clés par un tiers ; il accroît l'autonomie mais complique la mise en œuvre des mesures LBC/FT.

Annexe 2. Recensement préliminaire des acteurs

Entreprise	Siège Social / Domiciliation	Géographie d'Opération (Afrique)	Activité Principale	Lien
Aza Finance (anciennement BitPesa)	Nairobi, Kenya	13 pays africains incluant Kenya, Nigeria, Ghana, Sénégal, Ouganda, Afrique du Sud.	Services de change (FX) et de paiement transfrontalier utilisant la blockchain.	https://www.azafinance.com
Barka Change	Togo	Togo	Application web et mobile pour l'achat, la vente et l'échange de crypto-actifs.	https://www.barkachange.com
Binance	Ambigu (revendique "aucun siège") ; entités à Malte, Îles Caïmans, etc.	Nigeria, Afrique du Sud, Kenya, Ghana, et 14+ autres pays incluant Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, RDC, Sénégal, Togo, Gabon.	Plateforme d'échange (Spot, Futures, P2P), Wallet, Éducation, Binance Pay.	https://www.binance.com
Bitlipa	Nairobi, Kenya	Kenya	Application mobile pour les transferts d'argent et l'achat d'actifs virtuels.	https://www.bitlipa.com
Bitmama	Delaware, États-Unis (incorporation) / Londres, Royaume-Uni (entité) 36	Opère dans 18 pays, dont le Nigeria, le Ghana, le Kenya 38	Plateforme d'échange, Services de paiement	https://www.bitmama.io
Bittrex	Liechtenstein	Opérations mondiales mais a cessé ses services dans de nombreux pays africains (Botswana, Égypte, Ouganda, etc.).	Plateforme d'échange d'actifs numériques.	https://bittrexglobal.com
Busha	Lagos, Nigeria	Principalement le Nigeria, avec des plans d'expansion en Afrique.	Échange de crypto-actifs, solutions d'investissement et d'épargne.	https://www.busha.co
ChainEX	Jeffreys Bay, Eastern Cape, Afrique du Sud	Afrique du Sud	Échange de Bitcoin, Ethereum et plus de 40 altcoins contre le Rand (ZAR).	https://chainex.io
Coinbase	États-Unis	Services disponibles au Cameroun, Ghana, Kenya, Nigeria 2	Plateforme d'échange (CEX)	https://www.coinbase.com

H2O Securities	Afrique du Sud	Afrique du Sud	Gestion de l'eau via blockchain	https://www.h2o-securities.com
IZICHANGE	Cotonou, Bénin	Bénin, avec des partenariats au Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Sénégal, Togo.	Plateforme d'achat et de vente de crypto-actifs via mobile money.	https://izichange.com
Kora (Korapay)	Lagos, Nigeria	Panafricain	Infrastructure de paiement (API) pour les encaissements et décaissements en Afrique.	https://korahq.com
KuCoin	Siège opérationnel aux Seychelles	Mondial, avec une forte utilisation au Nigeria et dans d'autres pays africains.	Plateforme d'échange (Spot, Futures), large gamme d'altcoins.	https://www.kucoin.com
Luno	Londres, Royaume-Uni	Afrique du Sud, Nigeria, et plus de 40 pays dans le monde.	Plateforme d'échange (Spot), Wallet, Staking, Investissement.	https://www.luno.com
Machankura	Afrique du Sud	Nigeria, Afrique du Sud, Kenya, Ghana, Ouganda, Zambie, Tanzanie, Malawi.	Infrastructure de paiement Bitcoin via USSD pour téléphones mobiles basiques (sans internet).	https://machankura.com
Maticrypto	Bénin	Bénin	Services d'AV	https://maticrypto.com
NairaEx	Abeokuta, Nigeria	Nigeria	Plateforme d'échange spécialisée sur les paires avec le Naira (NGN).	https://www.niraex.com
Ovex	Johannesburg / Cape Town, Afrique du Sud	Afrique du Sud, Nigeria, Ghana, Kenya, Zambie, Tanzanie, Cameroun, Sénégal, Côte d'Ivoire.	Échange de crypto-actifs, spécialisé en OTC (gré à gré) pour gros volumes.	https://www.ovex.io
Paxful	Wilmington, Delaware, États-Unis	Mondial, très populaire au Nigeria et dans d'autres marchés africains pour le P2P.	Place de marché P2P pour l'achat et la vente de Bitcoin et autres crypto-actifs.	https://paxful.com
Quidax	Lagos, Nigeria (Fondation) ; entité à Toronto, Canada.	Nigeria, Ghana ; bureau OTC pour l'Afrique.	Échange de crypto-actifs, token natif (QDX), API pour les fintechs.	https://www.quidax.com
Remitano	Beau Vallon, Seychelles	50+ pays incluant Nigeria, Afrique du Sud, Kenya, Ghana.	Plateforme d'échange P2P, Swap, Investissement.	https://remitano.com
Valr	Johannesburg, Afrique du Sud	Afrique du Sud, avec des utilisateurs dans le monde entier.	Plateforme d'échange, supporte plus de 50 crypto-actifs contre le Rand (ZAR).	https://www.valr.com
Yellow Card	Delaware, États-Unis (Yellow Card Financial Inc.)	20+ pays incluant : Nigeria, Afrique du Sud, Kenya, Ghana, Botswana, Cameroun, RDC, Côte d'Ivoire, Sénégal, Bénin, Togo, Mali.	Orchestrateur de paiements Stablecoin (B2B), Échange (Retail), API de paiement.	https://yellowcard.io

Akoin	Non spécifié	Cible l'Afrique (lié au projet "Akon Lighting Africa")	Projet de crypto-monnaie (AKN) et écosystème de DApp visant l'inclusion financière.	https://www.akoin.io/
AltCoinTrader	Afrique du Sud (implicite)	Afrique du Sud	Échange de crypto-actifs (BTC, ETH, etc.) et de métaux précieux contre le Rand (ZAR).	https://www.altcointrader.co.za
Bybit	Dubaï, EAU (Siège)	Mondiale, avec promotions spécifiques pour l'Afrique	Plateforme d'échange (Spot	https://www.bybit.com
Cajutel	Guinée-Bissau (suffixe .gw)	Afrique de l'Ouest (Guinée-Bissau)	Projet d'infrastructure Internet haut débit financé par un token (CAJ)	https://cajutel.io
Centbee	Afrique du Sud (implicite)	Afrique du Sud	Portefeuille d'argent numérique (Digital Cash wallet), paiements, transferts d'argent (y compris Mobile Money).	https://www.centbee.com
Coinmama	Non spécifié	Mondiale ("190 Countries served")	Plateforme d'échange (Achat/Vente), Staking, Swap	https://www.coinmama.com
Gemini	États-Unis	Services disponibles dans plusieurs pays africains (ex : Égypte, Congo, Comores, Djibouti).	Plateforme d'échange d'actifs numériques.	https://www.gemini.com
OKX (anciennement OKEEx)	San Jose, États-Unis (Siège principal)	Couverture de la plupart des pays africains (sauf Soudan).	Plateforme d'échange (2e plus grande en volume), Wallet DeFi	https://www.okx.com
Paybis	Royaume-Uni	Mondiale ("personnes du monde entier", hors "lieux soumis à des restrictions")	Rampe d'accès (On/Off Ramp) pour l'achat/vente de crypto par carte de crédit ou virement.	https://paybis.com/fr/
Sun Exchange	Cape Town, Afrique du Sud	Afrique du Sud	Financement participatif de projets d'énergie solaire via la blockchain	https://sunexchange.com/
Zengo	Non spécifié (ZenGo Ltd.)	Mondiale (plus d'1 million de clients)	Portefeuille crypto (Wallet) non-custodial, achat, vente et staking	https://zengo.com

Annexe 3. Liste des outils utilisés par l'Égypte pour la mise en œuvre d'un dispositif d'interdiction des actifs virtuels

Les autorités égyptiennes ont mis en œuvre plusieurs mesures pour s'assurer du respect de l'interdiction des AV notamment :

4. **Surveillance des transactions financières** : les autorités compétentes identifient et ciblent les individus ou les courtiers qui effectuent des échanges, que ce soit entre actifs virtuels et monnaie fiduciaire ou entre actifs virtuels. En outre, lorsqu'elles en ont les moyens, elles bloquent ou restreignent l'accès à certaines plateformes d'échange de cryptomonnaies et à des sites web proposant des services liés aux AV ;
5. **Mise en place d'un régime de sanctions dissuasif** : Les personnes violant l'interdiction d'exercice d'activités liés aux actifs virtuels sont passibles d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende allant d'un à 10 millions de livres égyptiennes soit environ 18 000 et 180 000 euros⁶ ;
6. **Renforcement des capacités des acteurs** à travers :
 - a. La transmission aux institutions financières d'une liste comprenant les sites web les plus utilisés dans le trading d'actifs virtuels²⁹ ainsi que les techniques de dissimulation de ces activités les plus courantes afin de les aider à détecter les activités liées aux transactions en actifs virtuels ;
 - b. La mise à disposition des forces de l'ordre et des procureurs d'un guide national pour le traçage, l'enquête, la saisie et la confiscation de monnaies virtuelles.
7. **Obligation pour les institutions financières de participer au dispositif** : les banques et autres institutions financières sont tenues, sous peine de sanctions, de bloquer et de signaler toutes les transactions/tentatives liées aux sites web d'AV ou de bloquer les sites web connus pour inclure des activités de trading d'AV ;
8. **Coopération internationale** : l'Égypte collabore avec des organisations internationales et d'autres pays pour échanger des informations et coordonner les efforts de lutte contre les activités illicites liées aux AV ;
9. **Collaboration avec le secteur privé** : la cellule de renseignements financiers (CRF) égyptienne est entrée dans un partenariat public/privé visant à une meilleure utilisation des technologies du secteur privé pour optimiser ses activités. Les principaux axes de ce partenariat portent sur le renforcement mutuel des capacités, le partage d'information et l'élaboration conjointe d'une liste d'indicateurs permettant de déceler des transactions liées aux AV ;
10. **Implication de l'ensemble des autorités nationales** : la CRF, la Banque Centrale d'Égypte, le Procureur, l'Administration de la Poste et le Trésor public sont tous sollicités pour contribuer chacun en ce qui le concerne à la prévention, la détection et la répression des activités liées aux AV en Égypte ;
11. **Création d'un portefeuille national pour la saisie et la confiscation d'AV** : Après leur collecte les AV sont transmis dans un compte non connecté à l'Internet (cold account) pour assurer leur sécurité.

²⁹ 141 sites internet ont été identifiés à fin mai 2025.