

Sur l'obligation des PSAN et des CASP de fournir un Plan ordonné de Cessation d'Activité (PCA)

1. Contexte réglementaire

Les exigences de cessation ordonnée d'activité pour les Prestataires de Services sur Actifs Numériques (PSAN) et les fournisseurs de services sur crypto-actifs (CASP) constituent une composante essentielle des cadres réglementaires français et européens. **En France, l'article 721-3 du Règlement Général de l'Autorité des Marchés Financiers (RGAMF) impose aux PSAN proposant les services énumérés aux 1° à 5° de l'article L. 54-10-2 du Code monétaire et financier (CMF) de fournir un programme d'activité contenant un Plan de Cessation Ordonnée d'Activité (PCA), précisé au point 15.** Ce PCA doit être intégré dès la demande d'enregistrement renforcé ou d'agrément, avec pour objectif d'assurer une protection des clients en cas de cessation d'activité.

L'instruction AMF - DOC-2019-23¹ précise en outre cette obligation en indiquant que les PSAN doivent préparer des modalités de cessation visant à *"garantir une sortie ordonnée du marché sans compromettre la sécurité des fonds des clients"*. Le PCA requiert des mesures détaillées pour restituer les actifs numériques aux clients, même en cas de défaillance de l'entité, ce qui implique une planification minutieuse et des processus de communication clairs.

À l'échelle européenne, le règlement MiCA renforce cette exigence pour les CASP. **Les articles 74 et suivants de MiCA imposent une liquidation ordonnée des services, avec l'obligation pour les CASP de démontrer leur "capacité à cesser leurs activités sans causer de préjudice économique excessif à leurs clients"**. Ces dispositions concernent non seulement les services de conservation, mais aussi l'exploitation de plateformes d'échange, l'exécution d'ordres pour le compte de tiers, le placement et les échanges crypto-crypto. Cette couverture large vise à protéger les clients dans le cadre d'une cessation ordonnée, quel que soit le type de service fourni.

¹Instruction DOC-2019-23 – "Régime applicable aux prestataires de services sur actifs numériques"
<https://www.amf-france.org/sites/institutionnel/files/private/2023-08/Instruction%20DOC-2019-23%20-%20Regime%20applicable%20aux%20prestataires%20de%20services%20sur%20actifs%20num%C3%A9rique.pdf>.

Cependant, l'Adan relève que l'application pratique de cette obligation soulève des obstacles techniques et opérationnels, lesquels rendent difficile la transmission d'un PCA conforme aux exigences requises. **En particulier, la gestion des clients dormants—ceux qui ne répondent pas aux sollicitations ou dont les coordonnées ne sont plus à jour—pose des difficultés majeures lors de l'élaboration et la mise en œuvre du PCA.**

Dans ce contexte, l'Adan s'est mobilisée afin d'analyser les solutions envisageables pour surmonter ces obstacles et garantir une cessation d'activité structurée. L'Association souhaite ainsi proposer des pistes pour améliorer la mise en œuvre du PCA, tenant compte des réalités opérationnelles et des contraintes réglementaires.

2. Enjeux et limites de l'application du PCA

Si le PCA est indispensable pour la résilience du secteur et la protection des clients, sa mise en œuvre soulève des défis significatifs pour les PSAN et les CASP. Comme évoqué, les acteurs sont confrontés à des questions complexes, en particulier en ce qui concerne la gestion des **clients dormants** – des utilisateurs inactifs qui ne répondent plus aux sollicitations ou dont les coordonnées sont devenues obsolètes.

Cette difficulté met en avant un manque de clarté dans le cadre réglementaire actuel et pose question sur la capacité des PSAN à respecter pleinement leurs obligations tout en assurant une liquidation ordonnée.

2.1. Problématique des clients dormants

Le Plan de Cessation ordonnée d'Activité (PCA) implique que le prestataire communique sa situation à ses clients et leur propose de retirer leurs fonds ou de les convertir en monnaie fiduciaire afin de les recevoir sur leurs comptes bancaires. Cependant, il est courant que certains clients ne répondent pas aux sollicitations pendant la période de mise en œuvre du PCA.

Ces clients, dits **clients dormants**, représentent un défi majeur, car leurs coordonnées bancaires ou adresses de portefeuilles numériques peuvent être obsolètes - ce qui peut entraîner des pertes de fonds ou des échecs dans les tentatives de restitution. De plus, le CASP, en cessant son activité, ne peut pas continuer à gérer les actifs de ces clients au-delà du délai prévu par le PCA. Il devient donc indispensable de trouver une solution pour protéger les intérêts de ces clients tout en respectant ses contraintes opérationnelles.

Le cadre réglementaire actuel manque de précision quant au contenu exact du PCA, laissant aux opérateurs la responsabilité d'en définir la portée. Cette incertitude peut constituer un obstacle important, notamment lors des demandes d'autorisation. Une solution souvent envisagée est la conclusion d'accords entre CASP, où un prestataire actif reprend la clientèle d'un autre qui cesse ses activités. Cette approche semble être encouragée au niveau français.

Cependant, cette méthode présente des limitations en pratique. D'une part, les modèles économiques des CASP peuvent être trop différents pour que de tels partenariats soient facilement viables. D'autre part, même avec un transfert de responsabilité, le problème des clients dormants persiste, ce qui engendre des risques à la fois réglementaires et opérationnels. Des désaccords peuvent aussi apparaître quant aux modalités de transfert d'actifs, et les risques liés aux clients dormants persistent malgré de tels partenariats.

2.2. Solutions pour la gestion des actifs des clients dormants

Pour pallier les difficultés associées au PCA et répondre aux enjeux juridiques et pratiques posés par la gestion des clients dormants, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

2.2.1. Définir un seuil financier pour les fonds inactifs considérés comme abandonnés

Le CASP pourrait établir un seuil financier en dessous duquel les fonds des clients inactifs seraient considérés comme abandonnés et transférés à son profit pour couvrir les coûts de traitement liés à la cessation d'activité. Par exemple, un seuil de 20 euros par ligne d'actifs numériques ou 50 euros au total pourrait être fixé. Cette mesure permettrait de limiter les charges administratives et opérationnelles associées à la gestion de nombreux petits soldes. Il est essentiel que cette disposition soit expressément inscrite dans les conditions contractuelles afin d'informer les clients dès la contractualisation avec le CASP.

2.2.2. Transférer les portefeuilles dormants à un autre CASP

Une autre approche consisterait à transférer les actifs numériques et les informations associées des clients dormants (documents d'identification, coordonnées, justificatifs d'origine des fonds, historique des transactions, etc.) à un autre prestataire de services sur actifs numériques. Ce CASP récepteur devrait être conforme aux exigences du règlement MiCA et proposer une offre de conservation exhaustive compatible avec les actifs concernés.

Pour faciliter ce processus, les conditions générales du CASP initial pourraient prévoir la conversion préalable des actifs des clients dormants en crypto-actifs largement répandus, tels que des Electronic Money Tokens (EMT) ou le Bitcoin (BTC). Cette conversion simplifierait la

gestion ultérieure des actifs par le CASP récepteur en réduisant la diversité des actifs à conserver.

2.2.3. Recourir à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

L'option de transfert des portefeuilles dormants vers un autre CASP présente elle aussi des limites importantes : il est en effet crucial que le CASP récepteur soit capable de garantir la durabilité de ses activités pour éviter une situation où ce partenaire cesserait à son tour d'opérer, réintroduisant ainsi le problème. Dit autrement, lors de la contractualisation, il est important de sélectionner un CASP dont l'activité est durable afin d'éviter une situation où le prestataire récepteur serait lui-même amené à cesser ses activités.

Néanmoins, actuellement, aucun CASP n'est encore agréé selon le règlement MiCA, et cette situation pourrait persister plusieurs trimestres. Par ailleurs, la pérennité de la plupart des CASP privés demeure incertaine, ce qui rend difficile la recherche d'un partenaire véritablement fiable pour le transfert des portefeuilles dormants.

Face à ces incertitudes, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) apparaît comme la solution la plus pérenne pour assurer cette continuité. En tant qu'entité étatique dotée d'une mission de service public, la CDC offre une stabilité et une longévité qui peuvent rassurer tant les clients que les autorités de régulation, dans la mesure où elle dispose de l'infrastructure et de l'expertise nécessaires pour gérer les actifs numériques des clients dormants sur le long terme. En outre, collaborer avec la CDC permettrait de garantir que les actifs des clients inactifs soient conservés en toute sécurité jusqu'à ce que ceux-ci se manifestent pour les récupérer. Cette solution a également le mérite de faciliter la mise en conformité réglementaire du CASP en cessation d'activité, en répondant aux exigences du PCA en matière de protection des clients.

3. Conclusion

Le PCA est une exigence fondamentale pour assurer la stabilité et la sécurité dans le secteur des actifs numériques, mais son application doit être rendue plus opérationnelle et juridiquement sécurisée. **L'Adan invite les autorités de régulation à clarifier les attentes liées au PCA, en prévoyant des solutions spécifiques aux clients dormants et en offrant une flexibilité pragmatique aux PSAN/CASP.** En outre, le recours à la CDC pour la gestion des actifs dormants pourrait constituer une solution pérenne, laquelle inspire confiance et renforce la résilience du secteur pour les prestataires, les clients et les régulateurs.