

**SciencesPo**

CHAIR DIGITAL, GOVERNANCE AND  
SOVEREIGNTY

**LA SOUVERAINETÉ  
MONÉTAIRE À L'ÈRE  
NUMÉRIQUE**

**Jean-Pierre Landau**

Sciences Po - Département d'économie

**Sarah Nicole**

Experte en gouvernance politique et technique

Jun 2024

## Table des matières

- 1. La définition de la souveraineté monétaire**
  - a. Souveraineté et autonomie
  - b. La souveraineté monétaire et les trois fonctions de la monnaie
  - c. L'unité de compte
  - d. L'uniformité de la monnaie
- 2. La numérisation de l'argent**
  - a. La tokenisation de l'argent
  - b. Les réseaux et les plateformes
  - c. La numérisation transforme les systèmes monétaires
- 3. Menaces numériques sur la souveraineté monétaire**
  - a. Le risque pour l'uniformité de la monnaie
  - b. La disparition de l'argent liquide
  - c. Refonte du système monétaire international
- 4. La monnaie et les autres dimensions de la souveraineté**
  - a. Le trilemme de la souveraineté
  - b. Le pouvoir normatif des plateformes et des réseaux numériques
  - c. Argent, paiements et données
  - d. Argent et vie privée
- 5. Réponses politiques possibles**
  - a. La réglementation de la monnaie numérique
  - b. CBDC : protéger les fonds publics dans un environnement numérique

## Résumé

Cette note de politique publique explore les défis de la souveraineté monétaire à l'ère numérique, en abordant les risques posés par la numérisation et la symbolisation de la monnaie, leurs implications pour l'uniformité et la stabilité des monnaies, et leurs impacts sur le système monétaire international. Elle examine également les différentes dimensions de la souveraineté, notamment l'influence des plateformes et des réseaux numériques, les préoccupations en matière de protection de la vie privée et le lien entre la monnaie, les paiements et les données. Enfin, elle évalue les options politiques, en mettant l'accent sur les stablecoins et les monnaies numériques des banques centrales (CBDC).

## Introduction

En septembre 2019, Facebook a annoncé le lancement du projet Libra, une nouvelle monnaie numérique, utilisable sur l'ensemble du réseau Facebook.

Cette annonce a fait l'effet d'une sonnette d'alarme. Le monde a soudain pris conscience des potentialités d'une nouvelle monnaie, libellée dans sa propre unité de compte et instantanément disponible dans le monde entier pour plus de 2 milliards d'utilisateurs, indépendamment des frontières.

Libra illustre les synergies que les grandes plateformes peuvent développer entre les paiements et d'autres activités basées sur des données, telles que les médias sociaux et le commerce électronique. Contrairement à d'autres crypto-monnaies, comme le bitcoin, Libra était censée être adossée au dollar américain. Le projet a attiré 28 entreprises et organisations à but non lucratif, dont Uber, Vodafone, Spotify, Visa et Mastercard, en tant que membres fondateurs. Facebook a même développé son propre portefeuille numérique, appelé Novi, pour la pièce diem associée à Libra.

Libra préfigure que le développement de diverses monnaies stables mondiales permettra aux citoyens et aux entreprises de choisir la monnaie qu'ils souhaitent adopter et, en fin de compte, le système économique et monétaire mondial auquel ils veulent participer. Un portefeuille numérique sur un smartphone devient l'alternative à un compte bancaire personnel. En d'autres termes, les contrôles de capitaux et les politiques monétaires des États se retrouveront en concurrence directe avec les applications pour smartphones et les technologies blockchain utilisées pour alimenter les stablecoins.

Il n'est donc pas surprenant que cette innovation ait été fortement repoussée par les gouvernements et les régulateurs. Presque immédiatement, Libra a été décrite comme une menace pour la souveraineté monétaire. Dans les mois qui ont suivi, les régulateurs ont développé leurs objections.

Faute de soutien réglementaire, le projet a finalement été abandonné. Les vestiges de la vision de Mark Zuckerberg en matière de monnaie numérique ont finalement été vendus à une banque californienne pour 182 millions de dollars.

Ce document explore les défis de la souveraineté monétaire à l'ère numérique, en abordant les risques posés par la numérisation et la symbolisation de la monnaie, les implications pour l'uniformité et la stabilité des monnaies, et les impacts

sur le système monétaire international. Il examine également les différentes dimensions de la souveraineté, y compris l'influence des plateformes et des réseaux numériques, les préoccupations en matière de protection de la vie privée et le lien entre la souveraineté monétaire et le système monétaire international.

de l'argent, des paiements et des données. Enfin, il évalue les options politiques, en mettant l'accent sur les monnaies stables et les monnaies numériques des banques centrales (CBDC).

## **1) La définition de la souveraineté monétaire**

Tout gouvernement (ou, d'ailleurs, toute entité privée) peut émettre de l'argent. Le problème est de faire en sorte que cette monnaie soit utilisée par un nombre suffisamment important de personnes. La souveraineté monétaire signifie la capacité du souverain à garantir l'utilisation de sa monnaie sur son territoire et/ou par ses résidents.

La souveraineté monétaire permet à un pays de contrôler sa monnaie et ses politiques monétaires. La perte de contrôle limite la capacité d'un pays à gérer les fluctuations économiques et à répondre aux crises de manière indépendante, ce qui le rend vulnérable aux chocs intérieurs ou extérieurs.

### ***A. Souveraineté et autonomie***

La souveraineté est différente de l'autonomie, qui est la capacité de déterminer les conditions monétaires nationales indépendamment des influences et des forces extérieures. Pourtant, l'autonomie et la souveraineté sont souvent utilisées de manière interchangeable. Il est bien connu que, pour la plupart des pays, l'autonomie de la politique monétaire est limitée si le compte de capital est (plus ou moins) ouvert à une politique monétaire indépendante. Dans ce cas, même s'il possède sa propre monnaie, ses conditions financières intérieures sont influencées par les politiques monétaires d'autres pays.

D'aucuns ont fait valoir que, selon cette norme, seuls quelques pays sont véritablement souverains dans le monde contemporain. Le présent document adopte une approche différente. L'ouverture du compte de capital est un choix qui peut entraîner une perte d'autonomie. Mais il s'agit d'un choix souverain. De nombreux pays, et en premier lieu la Chine, contrôlent fortement les mouvements de capitaux. À l'inverse, d'autres ont opté pour un alignement total de leur politique monétaire sur celle d'un pays étranger, par le biais de taux de change

fixes ou de Currency Boards. Là encore, il s'agit d'un choix souverain. La souveraineté est une condition nécessaire à l'autonomie. Cependant, dans le monde interdépendant actuel, aucun État souverain n'est totalement autonome, tous dépendent les uns des autres et s'influencent mutuellement, certes avec une force inégale. Une définition plus circonscrite et plus précise de la souveraineté monétaire est donc nécessaire.

### ***B. La souveraineté monétaire et les trois fonctions de la monnaie***

La monnaie est avant tout un moyen d'échange. Elle sert à effectuer et à régler les paiements. Dans la plupart des pays, cette fonction est prise en charge par le secteur privé. La majeure partie de l'argent que nous utilisons dans notre vie quotidienne est constituée de dépôts bancaires, créés et gérés par des banques privées. Cet arrangement a été contesté par ceux qui pensent que les banques, en particulier, ne devraient pas être chargées de créer de l'argent. Il a été formellement contesté, sans succès, dans certains pays (l'initiative sur la monnaie souveraine en Suisse). Par ailleurs, il est presque universellement admis que le système actuel est un mélange de monnaie publique et de monnaie privée, où la monnaie privée

est quantitativement dominant. Les systèmes de paiement relèvent de la compétence d'entreprises privées. La fonction de moyen d'échange n'est donc pas considérée comme impliquant ou menaçant la souveraineté de l'État.

Il en va de même pour la deuxième fonction, celle de réserve de valeur. Il ne s'agit en aucun cas d'un monopole de la monnaie d'État. Outre la monnaie, de nombreuses autres réserves de valeur sont fournies par les institutions financières et les marchés privés.

Les banques centrales peuvent agir sur l'économie parce qu'elles fixent le taux d'intérêt lié à leurs propres engagements. Les modifications du taux directeur sont transmises à tout un éventail de marchés financiers et de marchés du crédit. Les actions (et les déclarations) des banques centrales peuvent alors influencer les conditions financières nationales et l'économie.

Pour que ce processus fonctionne, deux conditions fondamentales doivent être réunies. Premièrement, les résidents du pays doivent tous utiliser la monnaie officielle pour compter et dénommer leurs transactions - ils doivent avoir la même unité de compte. Deuxièmement, toutes les formes de monnaie qui circulent dans l'économie doivent être libellées dans cette unité de compte et avoir une certaine valeur - c'est l'uniformité (également appelée "unicité") de la monnaie.

La souveraineté monétaire est atteinte si l'État contrôle l'unité de compte et si la monnaie est uniforme. Ce qui délimite une zone monétaire, ce qui crée la souveraineté monétaire, ce qui rend possible une politique monétaire indépendante, c'est le simple fait que les gens comptent et paient tous dans la même unité ; et que les unités monétaires ont la même valeur certaine partout dans la zone, quels que soient leur forme, leur lieu et l'identité de leur émetteur.

### ***C. L'unité de compte***

L'unité de compte est peut-être la fonction la plus importante de la monnaie. Elle sert à fixer les prix, à libeller les dettes et à négocier les contrats. C'est un élément de base

Dans les économies modernes, la banque centrale définit et contrôle l'unité de compte. Dans les économies modernes, la banque centrale définit et contrôle l'unité de compte.

La souveraineté monétaire peut être définie comme la capacité des banques centrales à contrôler l'unité de compte dans l'ensemble de leur juridiction. La souveraineté monétaire est perdue lorsque les citoyens commencent à utiliser une monnaie étrangère (ou privée) dans leur vie quotidienne pour calculer les prix, les salaires et les contrats financiers. Dans ce cas, l'économie est "dollarisée". Les conditions monétaires et financières nationales sont déterminées par une autorité (étrangère ou privée) qui émet l'unité de compte. La politique monétaire nationale devient impuissante.

L'unité de compte a le caractère d'un bien public. Alors que les deux autres fonctions de la monnaie (moyen d'échange et réserve de valeur) peuvent facilement être gérées par des acteurs privés (et le sont d'ailleurs dans la plupart des pays), l'unité de compte est un mécanisme de coordination, une norme collective qui ne peut être efficace que si elle est universellement accessible (pas de rivalité, pas d'exclusion).

### ***D. L'uniformité de la monnaie***

Dans l'économie, la monnaie se présente sous différentes formes, avec différents émetteurs (privés). Ce qui importe, c'est qu'elles soient toutes libellées dans l'unité de compte. C'est l'uniformité de la monnaie.

Assurer l'"uniformité" de la monnaie est une mission majeure des banques centrales. Si la monnaie est uniforme, tous les instruments monétaires ayant la

même valeur nominale s'échangent au pair en toutes circonstances, ce qui élimine une source majeure d'incertitude dans leur évaluation, ainsi que toute asymétrie d'information susceptible d'entraver les échanges.

Après un siècle de succès des banques centrales, nous avons tendance à considérer l'uniformité de la monnaie comme allant de soi. Ce n'est pas le cas. L'uniformité peut être compromise par les distances physiques (comme dans la zone de libre-échange aux États-Unis), les différences de valeur intrinsèque des objets monétaires et, plus récemment, les barrières technologiques.

Les conditions d'une monnaie uniforme sont très exigeantes. Il faut un processus, un mécanisme d'application qui garantisse que toutes les formes de monnaie sont considérées comme strictement équivalentes à tout moment. En pratique, l'uniformité peut être atteinte lorsque les différentes formes de monnaie sont toujours et partout convertibles l'une dans l'autre, sans condition et au pair. Dans ce cas, la même monnaie circule réellement sous une multiplicité de représentations.

## 2) La numérisation de l'argent

L'argent numérique est apparu dans divers contextes. Les applications mobiles chinoises WeChat et les portefeuilles numériques Alipay sont utilisés par des centaines de millions de clients et ont fini par dominer le système de paiement en Chine. En Afrique, les fournisseurs de services mobiles ont lancé avec succès des services de transfert d'argent, tels que M-Pesa de Safaricom. Meta (anciennement Facebook) a mené le développement des monnaies numériques pour les réseaux de médias sociaux, annonçant des plans - qui ont été annulés par la suite - pour émettre sa propre monnaie, la Libra, une "stablecoin" liée à un panier de monnaies officielles. Enfin, ces dernières années, des milliers de crypto-monnaies se sont développées et ont prospéré sur des blockchains aux protocoles variés (et aux degrés de décentralisation différents).

Techniquement, la monnaie numérique est à la fois un instrument (jetons stockés sur un appareil mobile ou un ordinateur) et une infrastructure (le réseau qui transfère la valeur à travers l'espace). L'internet permet de copier et de transmettre des informations presque gratuitement sur n'importe quelle distance. Cela crée d'énormes possibilités pour les citoyens et les entreprises. Les nouvelles formes de monnaie numérique ont dû attendre les récents progrès de la cryptographie. Ce n'est que depuis peu que ce transfert de valeur sur l'internet et les réseaux téléphoniques peut être sécurisé.



## **A. La tokenisation de l'argent**

En économie monétaire, un "jeton" est un instrument représentant une valeur qui peut être échangé directement, de pair à pair, sans validation par un tiers. Le simple fait de détenir le jeton signifie que l'on le possède légalement. Il n'y a pas besoin d'identification ni de certification. L'argent liquide, sous forme de billets de banque et de pièces de monnaie, est un jeton physique.

La technologie permet aujourd'hui de créer des jetons purement numériques. Un jeton numérique est associé à un nom. Il suffit de changer le nom pour que la valeur soit transférée et qu'un paiement soit effectué. Si le principe est simple, sa mise en œuvre nécessite des technologies sophistiquées. La "tokenisation" possible de l'argent (et aussi d'autres actifs financiers) pourrait être la plus grande innovation dans le domaine des paiements et de la finance au cours des dernières décennies.

Les jetons numériques sont faciles à créer. Aujourd'hui, n'importe quel développeur de logiciel sophistiqué peut émettre de l'argent. La numérisation semble "démocratiser" le pouvoir monétaire. Il n'est donc pas surprenant qu'elle ait déclenché une vague de nouvelles initiatives monétaires privées. Aujourd'hui, il existe près de 9 000 crypto-monnaies<sup>3</sup> aux caractéristiques différentes et à l'importance inégale.

Les jetons numériques sont fongibles, divisibles et transférables. Ils peuvent être adaptés à n'importe quel besoin spécifique. Ils nécessitent une sécurité appropriée et doivent être soutenus par une infrastructure juridique solide. Mais ils sont par ailleurs totalement flexibles. En particulier, les jetons peuvent (ou non) conserver la trace de la séquence des paiements (les noms attachés au fichier). Les paiements peuvent être plus ou moins privés ou anonymes.

## **B. Les réseaux et les plateformes**

Les réseaux numériques tendent à s'organiser autour de plateformes. Les plateformes sont définies comme des marchés multilatéraux où des biens et des services sont fournis à plusieurs groupes distincts d'utilisateurs finaux. En langage courant, les plateformes sont des "écosystèmes" au sein desquels les consommateurs, les commerçants et les prestataires de services interagissent. La logique économique des plateformes consiste à créer et à développer des complémentarités et des liens entre différentes activités.

La monnaie peut jouer un rôle important dans le modèle d'entreprise des plateformes, car une (forme de) monnaie partagée pourrait renforcer les effets

de réseau qui assurent le fonctionnement d'une plateforme. Pour fidéliser les clients et élargir leur empreinte, les plateformes ont la capacité technique de créer leur propre monnaie numérique différenciée. C'est en Chine que cette évolution est la plus spectaculaire : des sociétés fintech comme AntFinancial et Tencent se sont lancées à corps perdu dans les services de paiement et la monnaie électronique. Elles ont mis au point des systèmes de paiement mobile de pointe tout en regroupant de nombreuses activités diverses. Ce modèle pourrait également s'étendre à d'autres régions du monde.

### **C. La numérisation transforme les systèmes monétaires**

*Tout d'abord, l'argent se diversifie.* L'argent sous forme numérique est facile à créer. Il peut être adapté à presque toutes les formes et utilisations. Elle peut être gérée par une grande variété de registres et de protocoles.

*Deuxièmement, l'argent peut devenir l'accessoire d'autres services.* En particulier, l'argent donne accès à des données. Les plateformes Big Tech ont un avantage dans la collecte de données grâce à leur capacité à combiner les données de paiement avec d'autres sources de données. Cela induit un mécanisme d'auto-renforcement. Les plateformes qui offrent leurs propres services de paiement sont en mesure de collecter encore plus de données, ce qui améliore leurs systèmes de recommandation et incite davantage les clients à les rejoindre.

*Enfin, l'argent devient plus compétitif.* Dans un monde numérique, (presque) toute personne ayant une certaine expertise en cryptographie et en informatique peut créer de l'argent. Les expériences de monnaie privée (crypto-monnaies) fleurissent actuellement. La concurrence entre les monnaies peut également se développer à l'intérieur et à l'extérieur des frontières, certains pays - ou opérateurs privés - utilisant leurs réseaux numériques pour faire circuler leurs monnaies dans d'autres juridictions, créant ainsi ce que l'on appelle des monnaies stables mondiales.

## **3) Menaces numériques sur la souveraineté monétaire**

### **A. Le risque pour l'uniformité de la monnaie**

Les forces économiques libérées par la numérisation vont naturellement à l'encontre de l'uniformité de la monnaie. Les émetteurs privés ont de fortes incitations et la capacité technique de créer leur propre monnaie différenciée et à usage spécifique. Les incitations économiques des plateformes numériques les

poussent à ériger des barrières techniques à l'interopérabilité de leurs systèmes. La numérisation peut donc conduire à une fragmentation excessive de l'espace monétaire, compromettant en fin de compte la capacité de la monnaie à remplir ses fonctions de base. Chaque fois qu'une nouvelle monnaie est introduite, le risque de fragmentation s'accroît, menaçant d'éroder l'acceptation universelle et la fongibilité dont les monnaies traditionnelles ont longtemps bénéficié.

## ***B. La disparition de l'argent liquide***

La numérisation complète des paiements de détail entraînerait l'élimination de l'argent liquide, qui est actuellement la seule monnaie publique accessible à tous. Si l'argent liquide disparaissait, les citoyens perdraient l'accès à la monnaie publique (banque centrale). Il n'y aurait en effet plus de monnaie légale fonctionnelle, le fonctionnement du système monétaire étant confié à des entités privées. La monnaie ne serait plus une manifestation physique de l'autorité souveraine. Les citoyens n'auraient plus de symbole visible reliant la monnaie aux autorités et à la banque centrale. Les symboles sont importants pour la monnaie, comme l'ont montré les débats autour des billets de banque en euros lors de la création de la monnaie unique. Relier la banque centrale à la monnaie pourrait également être important pour l'efficacité de la communication de la banque centrale.

## ***C. Refonte du système monétaire international***

Les réseaux numériques sont par nature omniprésents et ne sont pas limités par les frontières nationales. Toute monnaie associée à un réseau numérique est donc potentiellement une monnaie transfrontalière. Cela signifie que toute personne disposant d'une connexion internet est techniquement capable d'échanger de la valeur avec n'importe quelle autre personne instantanément, en toute sécurité et à un coût extrêmement faible. Les gouvernements seront confrontés à des défis complexes pour mettre en œuvre leur politique fiscale et monétaire, tandis que la notion de paiements transfrontaliers, entre autres, deviendra obsolète.

Une menace importante pour la souveraineté monétaire est la "dollarisation numérique", un processus par lequel un résident national s'habitue à utiliser une monnaie étrangère comme unité de compte en participant à un réseau numérique étranger. Il s'agit d'une véritable possibilité pour les économies émergentes de taille moyenne ou petite qui ne disposent pas d'une forte crédibilité monétaire. Il est parfois mentionné que le yuan numérique, également connu sous le nom de eRMB ou e-CNY, développé par la Banque populaire de Chine, servirait à l'internationalisation du Renminbi. Il existe des preuves anecdotiques que des

citoyens chinois utilisent Alipay et WeChat pour régler en yuans des achats et des paiements effectués dans d'autres pays.

Les plateformes numériques pourraient vouloir devenir des systèmes monétaires autonomes, des zones monétaires d'un nouveau genre : Digital Currency Areas (Brunnermeier et al., 2019). Ces zones monétaires ne sont pas définies, comme dans la littérature traditionnelle par la communauté des chocs macroéconomiques et le degré de mobilité des facteurs (Mundell, 1961). Elles sont fondées sur l'interconnexion numérique. Comme les participants partagent la même forme de monnaie, les paiements à l'intérieur de la zone sont plus faciles et les frictions commerciales sont plus faibles qu'avec le monde extérieur.

## 4) La monnaie et les autres dimensions de la souveraineté

### A. Le trilemme de la souveraineté

- Citoyens contre État : Les individus recherchent une plus grande autonomie et un meilleur contrôle de leur vie numérique, en favorisant les monnaies décentralisées comme les crypto-monnaies, car ils se méfient des initiatives soutenues par l'État, comme les CBDC, dont ils craignent qu'elles ne portent atteinte à leur vie privée et n'accroissent la surveillance.
- Citoyens contre réseaux de plateformes : Les utilisateurs plaident pour un plus grand contrôle de leurs données, remettant en cause la domination des réseaux de plateformes. Cependant, ils dépendent en même temps de ces réseaux pour la connectivité, les services et souvent leurs moyens de subsistance. Trouver un équilibre entre leur désir de souveraineté et leur dépendance à l'égard de ces plateformes devient un défi.
- Réseaux d'État contre réseaux de plates-formes : Les gouvernements s'inquiètent du contrôle monopolistique des données et de ses implications sociétales. Parallèlement, les plateformes se méfient des réglementations gouvernementales susceptibles de restreindre leurs activités ou l'accès aux données des utilisateurs, craignant qu'elles n'affectent leurs modèles d'entreprise et l'innovation.

L'érosion simultanée de la confiance dans les réseaux de plateformes centralisées et dans les institutions étatiques affectera certainement le développement des CBDC et d'autres monnaies numériques privées. Il est toujours important de souligner la différence entre un État de droit démocratique, dont la mission est de protéger l'intérêt public, et les entreprises privées, dont l'objectif principal est de maximiser le profit des actionnaires.

### ***B. Le pouvoir normatif des plateformes et des réseaux numériques***

Le modèle de la plateforme est intrinsèquement déstabilisant pour la souveraineté. Les plateformes exercent une autorité inégalée dans l'établissement de règles, de normes et de standards, ce qui, à l'origine, n'était le cas que pour les États souverains. La gouvernance exercée par des entités telles que Meta et X (anciennement Twitter) sur le contenu et le comportement des utilisateurs en est un excellent exemple.

En dictant des règles et des normes semblables à celles des États souverains, les plateformes jouissant d'une situation de monopole ont la possibilité, voire la motivation, d'établir leur propre unité de compte. Cette démarche accorderait à ces plateformes un niveau d'autonomie financière sans précédent, modifiant la dynamique des économies mondiales et remettant potentiellement en cause les monnaies établies. En 2019, Facebook a annoncé qu'il travaillait sur un système de paiement en stablecoins pour des milliards de personnes et leurs transactions à travers le monde. Cependant, l'introduction d'un tel stablecoin aurait davantage déstabilisé les systèmes monétaires traditionnels en présentant un moyen d'échange alternatif échappant au contrôle des gouvernements. Quelques mois seulement après l'annonce, la commission des services financiers de la Chambre des représentants des États-Unis a demandé à l'entreprise d'arrêter le développement de Libra.

À mesure que ces plateformes évoluent et étendent leur influence - Meta culmine actuellement à près de 4 milliards d'utilisateurs actifs mensuels<sup>1</sup> - la fragilité des notions traditionnelles de souveraineté devient de plus en plus évidente, exigeant une réévaluation de la dynamique du pouvoir et des cadres réglementaires à l'ère numérique.

---

<sup>1</sup> Présentation des résultats de Meta pour le troisième trimestre 2023. [investor.fb.com  
https://s21.q4cdn.com/399680738/files/doc\\_earnings/2023/q3/presentation/Earnings-Presentation-Q3-2023.pdf](https://s21.q4cdn.com/399680738/files/doc_earnings/2023/q3/presentation/Earnings-Presentation-Q3-2023.pdf)

C'est d'ailleurs pour cette raison que la Chine a lancé son monopole anti-technologie en 2022<sup>2</sup>. Ce qui a été considéré comme un non-sens dans le monde occidental<sup>3</sup> - qui pourrait imaginer que les États-Unis démantèlent leurs propres grandes entreprises technologiques - s'est en fait aligné sur les objectifs de souveraineté numérique de la Chine. L'objectif est de stimuler une croissance économique solide dans les secteurs technologiques mondiaux et locaux en contrôlant l'hégémonie de ses propres géants technologiques et de ceux de l'étranger. Cette stratégie met l'accent sur une surveillance stricte de l'État, en veillant à la conformité avec les valeurs chinoises et les objectifs de la contrepartie centrale, qui régissent les structures du marché et la conduite des participants.

### **C. Argent, paiements et données**

Le 1er mars 2021, les dirigeants de quatre pays de l'UE auraient envoyé une lettre au président de la Commission européenne, dans laquelle ils écrivent : "Les données sont devenues une nouvelle monnaie qui est principalement collectée et stockée en dehors de l'Europe"<sup>4</sup>. Bien qu'elle ne soit pas tout à fait exacte d'un point de vue technique, cette formulation met en évidence un fait important : à l'ère de la numérisation, l'interconnexion entre l'argent et les données est prononcée, façonnant conjointement les frontières de la souveraineté.

Les systèmes de paiement constituent un point d'entrée privilégié. Chaque transaction monétaire est une occasion de collecter des données. Chaque crédit repose de plus en plus sur l'exploitation de données. Les opérateurs des systèmes de paiement ont donc un impact significatif sur le traitement des données dans l'UE. Aujourd'hui, une grande partie des paiements de détail est gérée par des entités basées à l'étranger. La plupart des données sont stockées en dehors de l'UE, ce qui soulève d'importantes questions en matière de protection de la vie privée. Dans une certaine mesure, la tension peut être gérée car les systèmes de paiement actuels - basés sur les banques et les opérateurs

---

<sup>2</sup> Nicole, Sarah (2023) China's anti-tech monopoly policy : a unique approach to digital sovereignty <https://medium.com/@sarah.nicole/chinas-anti-tech-monopoly-policy-a-unique-approach-to-digital-sovereignty-9cfd29bda753>

<sup>3</sup> The Economist, Xi Jinping's assault on tech will change China's [trajectory](https://www.economist.com/leaders/2021/08/14/xi-jinpings-assault-on-tech-will-change-chinas-trajectory) <https://www.economist.com/leaders/2021/08/14/xi-jinpings-assault-on-tech-will-change-chinas-trajectory>

<sup>4</sup> Eder, Florian. (2021). "Merkel among 4 leaders in push for EU digital sovereignty". Article de Politico

de cartes de crédit - ne sont pas conçus pour que l'exploitation des données soit leur premier principe d'activité et leur première source de profit.

Ces modèles sont toutefois en train de changer avec la numérisation et les systèmes basés sur des plateformes. Ceux-ci s'appuient principalement sur la collecte et le traitement des données comme source de revenus. Du point de vue des politiques publiques, la dépendance technologique à l'égard des paiements se traduira par un moindre contrôle des données. Cela peut également compromettre la poursuite d'autres politiques fondamentales, telles que la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et l'évasion fiscale. Il y aura une convergence croissante entre les données et la souveraineté monétaire.

#### ***D. Argent et vie privée***

Pour la monnaie numérique, le défi posé par la protection de la vie privée peut être décrit simplement. L'argent liquide est privé par nature. Il garantit l'anonymat des tiers et ne laisse pas de traces. Une réglementation est nécessaire pour limiter la protection de la vie privée qu'elle confère. Pour une monnaie numérique, la logique est inversée. Les transactions en monnaie numérique sont enregistrées sur un grand livre - elles impliquent nécessairement un tiers. Aucune monnaie numérique publique ne garantira automatiquement et spontanément le même niveau de confidentialité que l'argent liquide. Pour une monnaie numérique, la protection de la vie privée doit être décidée, organisée et intégrée dans sa conception. Elle résultera de choix politiques et sociaux fondamentaux.

Il convient de noter qu'il existe une différence importante entre les concepts d'anonymat et de respect de la vie privée. La protection de la vie privée exige que la nature et les participants à une transaction restent inconnus. L'anonymat est moins exigeant : si l'identité des parties est protégée, la transaction elle-même peut être observée et enregistrée.

La technologie offre de nombreux degrés de flexibilité dans le choix et la mise en œuvre des options de protection de la vie privée et de l'anonymat. La confidentialité et l'anonymat peuvent être différenciés en fonction du niveau opérationnel. Par exemple, la confidentialité peut être assurée pour les transactions hors ligne inférieures à un certain seuil. L'anonymat peut être garanti *vis-à-vis* des autorités publiques et non des opérateurs privés - ou l'inverse. Selon les pays, il est possible que les préférences diffèrent, la population faisant davantage confiance au gouvernement ou au secteur privé pour préserver la confidentialité de ses données. Une architecture qui offre un maximum de

flexibilité tout en étant parfaitement conforme aux réglementations est plus apte à garantir la confiance.

L'émergence des crypto-monnaies, fortement influencée par le Manifeste Cypherpunk publié dans les années 90, témoigne d'une priorité sans équivoque accordée à la vie privée tout en rejetant toute forme d'intervention de la part des gouvernements, des entreprises ou de toute autre grande organisation. Cette idéologie très libertaire est adoptée par des communautés spécifiques, parmi lesquelles les communautés Web3 et les premiers utilisateurs. Les motivations du Web3 pour des systèmes pair-à-pair plus décentralisés, détenus et gouvernés par leurs utilisateurs plutôt que par des opérateurs centralisés ou des intermédiaires de confiance, utilisent des plateformes technologiques innovantes qui permettent aux utilisateurs de reprendre le contrôle de leurs données et de leurs actifs numériques. Ces communautés utilisent le code informatique et les technologies décentralisées et distribuées à code source ouvert, comme la blockchain, comme outils de souveraineté<sup>5</sup>. Ces technologies sont le plus souvent définies comme libres de tout contrôle par des tiers.

En outre, dans les sociétés occidentales, la Chine est dépeinte comme l'exemple inverse en raison de la faible protection de la vie privée et de l'absence de propriété numérique. Cela a conduit à mettre de plus en plus l'accent sur le contrôle individuel, en particulier en raison des préoccupations liées à la protection de la vie privée. À tel point que le principal média de haute technologie TechCrunch intitule l'un de ses premiers articles de 2024 "Data ownership is leading the next tech megacycle" (la propriété des données est à la tête du prochain mégacycle technologique), expliquant comment la confidentialité des données se transformera en propriété des données en 2024<sup>6</sup>.

À l'heure actuelle, ce discours sur la souveraineté individuelle est principalement axé sur les grandes entreprises technologiques. La raison principale est leur contrôle abusif des données de leurs utilisateurs. Shoshana Zuboff, professeur à Harvard, a qualifié cette économie politique de "capitalisme de surveillance". Comme nous l'avons vu plus haut, le pouvoir des plateformes centralisées et des réseaux numériques influe fortement sur les comportements individuels, alimente la polarisation et, ce faisant, affaiblit la démocratie.

---

<sup>5</sup> N° 23 - Septembre 2023 - La souveraineté numérique : dix ans de débats, et après ? La souveraineté numérique sans l'État : y a-t-il une souveraineté individuelle pour "l'homo numericus" ? Pierre NORO

<sup>6</sup> TechCrunch, La propriété des données est à l'origine du prochain mégacycle technologique <https://techcrunch.com/2024/01/06/data-ownership-is-leading-the-next-tech-megacycle/?guccounter=1>



## 5) Réponses politiques possibles

La protection de la souveraineté monétaire est un objectif universel de tous les gouvernements, quel que soit leur régime institutionnel et politique. Plusieurs approches sont possibles. Toutes impliquent une combinaison de deux instruments politiques : premièrement, la réglementation de la monnaie numérique ; deuxièmement, la concurrence avec les émetteurs privés par l'émission d'une monnaie numérique publique, les monnaies numériques des banques centrales (CBDC).

### A. La réglementation de la monnaie numérique

De nombreuses mesures réglementaires sont actuellement prises dans différents pays. En avril 2023, le règlement sur les marchés des crypto-actifs (MiCA) a été adopté en Europe.

La plupart des initiatives se concentrent sur la réglementation des stablecoins. En 2023, plus de 25 pays ont adopté une législation relative aux stablecoins, la plupart d'entre eux étant des pays européens.

La MiCA stipule que les émetteurs de stablecoins doivent être agréés en tant qu'établissements de monnaie électronique, établissements de crédit ou fournisseurs agréés en vertu de la MiCA, en fonction de la qualification du stablecoin à émettre.

Aux États-Unis, à la mi-avril 2024, a été introduite la loi Lummis-Gillibrand Payment Stablecoin Act, visant à établir un cadre réglementaire régissant des transactions en stablecoins. Son principal objectif est de favoriser un marché sûr et réglementé des stablecoins aux États-Unis tout en maintenant la domination du dollar américain. En effet, en vertu de la législation proposée, les émetteurs seraient tenus d'offrir exclusivement des stablecoins garantis par le dollar, protégeant ainsi les consommateurs en interdisant l'introduction de stablecoins algorithmiques sur le marché. Le dollar conserverait ainsi son rôle central dans les marchés financiers numérisés, car les émetteurs doivent détenir d'importantes réserves de dollars pour obtenir une licence américaine.

Ce faisant, la législation renforce l'idée que le dollar doit rester le principal moyen de paiement mondial pour les transactions numériques. Cette approche de leadership distingue l'approche américaine de la réglementation des stablecoins par rapport à d'autres pays.

## **B. CBDC : protéger les fonds publics dans un environnement numérique**

Le lancement des CBDC est souvent préconisé pour des raisons d'efficacité pure : améliorer le fonctionnement des systèmes de paiement. Les partisans d'un tel élargissement du rôle des banques centrales s'appuient principalement sur trois arguments.

Premièrement, la nécessité de stimuler la concurrence et l'innovation dans les paiements. La concurrence dans les paiements est importante et difficile, surtout à l'ère numérique. La meilleure façon de la stimuler est de concevoir des politiques et des instruments spécifiques. En ce qui concerne l'innovation, des données récentes indiquent un processus privé très dynamique. Les nouvelles monnaies numériques, y compris les crypto-monnaies, en particulier les stablecoins, ont révélé des aspirations latentes à des paiements à distance, instantanés et de pair à pair. Dans une certaine mesure, elles obligent les autres acteurs à s'adapter. Leur modèle économique peut soulever de graves problèmes de concurrence et d'intégrité.

Deuxièmement, la nécessité de favoriser l'inclusion financière. Plus d'un milliard de personnes dans le monde (des millions dans la zone euro) n'ont pas de compte bancaire. Elles appartiennent pour la plupart aux ménages les plus pauvres. Beaucoup de ces personnes non bancarisées ont un téléphone portable. Les paiements mobiles contribuent à l'inclusion financière. L'identification instantanée et facile est possible grâce aux numéros de téléphone. Si des aides sociales sont nécessaires (comme ce fut le cas lors de la crise COVID-19), les gouvernements peuvent atteindre les segments de la population qui en ont le plus besoin. Cependant, une intervention publique directe est-elle nécessaire pour créer et encourager les paiements mobiles ? Dans de nombreux cas, y compris dans les pays pauvres et émergents, l'initiative privée a fourni un service efficace. M-Pesa, au Kenya, compte 50 millions de clients, dont la plupart ne sont pas bancarisés. Le cas échéant, une combinaison appropriée de réglementation et d'incitations appliquées aux opérateurs privés pourrait permettre d'obtenir les résultats nécessaires.

Enfin, la nécessité d'améliorer les paiements de détail transfrontaliers. D'un point de vue technique, les systèmes de paiement nationaux ne sont souvent pas interopérables entre les pays. Les délais sont plus longs ; les risques de conformité et les coûts liés à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBC/FT) sont généralement plus élevés. Les petits paiements (tels que les envois de fonds) sont les plus pénalisés. Certaines monnaies numériques privées offrent désormais de nouvelles solutions qui

"contournent" les systèmes de paiement bancaires existants. Toutefois, des solutions durables et évolutives nécessiteront des investissements importants à coordonner entre les pays. C'est un cas où l'intervention publique peut être utile. La création conjointe, par plusieurs pays, de CBDC interopérables pourrait permettre de mettre en place l'infrastructure nécessaire et d'offrir une colonne vertébrale, ce qui favoriserait d'autres développements privés.

Cependant, les banques centrales ont très peu d'avantages comparatifs dans la gestion des paiements de détail et des relations avec les clients. La meilleure façon d'atteindre cet objectif est de mettre en place une réglementation et des mesures incitatives appropriées à l'intention du secteur privé. Dans l'ensemble, le "business case" d'une CBDC semble plutôt faible

La raison d'être de la CBDC est de défendre la souveraineté monétaire dans un monde numérique : protéger l'unité de compte contre une éventuelle concurrence étrangère ; protéger l'uniformité de la monnaie contre une éventuelle segmentation du système monétaire.

Dans la mesure où la monnaie devient numérique, la monnaie de la banque centrale doit être disponible sous forme numérique.

La monnaie de banque centrale est de qualité supérieure car elle ne dépend pas de la solvabilité d'un émetteur privé. Elle est soutenue par le pouvoir de taxation des gouvernements et, dans la plupart des pays, par la monnaie légale. Elle constitue l'actif de règlement ultime entre les banques. Elle définit également l'unité de compte. Tant que toutes les formes de monnaie sont ultimement convertibles en monnaie publique, elle assure l'uniformité de la monnaie : tous les instruments monétaires ayant la même valeur nominale s'échangent au pair en toutes circonstances. Ils sont équivalents.

Pour remplir ces fonctions, la monnaie publique doit être présente et librement disponible dans tous les secteurs et toutes les parties de l'économie. L'omniprésence de la monnaie de banque centrale est essentielle à son rôle d'ancrage. Tous les ménages doivent avoir la possibilité de détenir et d'utiliser la monnaie de banque centrale. Il en va de même pour les entreprises et les institutions financières. Au fur et à mesure que la numérisation progresse, les réseaux et mécanismes privés de paiement et de règlement se développeront pour des raisons d'efficacité, avec, dans certains cas, des jetons à usage spécifique qui serviront de moyens d'échange "locaux". Pour remplir ses fonctions, la monnaie de banque centrale doit pouvoir pénétrer dans toutes les "failles" du système productif et financier. Cela n'est possible que si elle existe sous une forme adaptée aux besoins de l'économie numérique.

## A propos des auteurs :

**Jean-Pierre Landau** est professeur associé à Sciences Po (département d'économie) et ancien fonctionnaire du Trésor et de la Banque centrale.

**Sarah Nicole** est une experte en technologies émergentes, spécialisée dans la gouvernance politique et technique. Elle a acquis une grande expérience auprès d'entreprises technologiques de premier plan en Europe et a publié de nombreux articles sur l'impact géopolitique de l'informatique quantique et des environnements immersifs.

En tant que Senior Policy & Research Associate au Project Liberty Institute, Sarah développe des cadres de gouvernance techniques et académiques et mène des actions de plaidoyer au niveau international.

Son expérience internationale s'étend de Paris à Washington D.C., en passant par Bruxelles, Genève et Shanghai. Elle est titulaire d'un master de Sciences Po en affaires européennes, nouvelles technologies numériques et politiques publiques.

## À propos de la chaire Digital, gouvernance et souveraineté :

[La Chaire Digital, Gouvernance et Souveraineté](#) de Sciences Po a pour mission de favoriser un forum unique réunissant des entreprises techniques, des universitaires, des décideurs politiques, des acteurs de la société civile, des incubateurs de politiques publiques ainsi que des experts de la régulation numérique.

Hébergée par l'[École d'affaires publiques](#), la Chaire adopte une approche pluridisciplinaire et holistique pour rechercher et analyser les transformations économiques, juridiques, sociales et institutionnelles induites par l'innovation numérique. La Chaire Digital, Gouvernance et Souveraineté est dirigée par **Florence G'sell**, professeur de droit à l'Université de Lorraine, maître de conférences à l'École d'Affaires Publiques de Sciences Po et professeur invité au [Cyber Policy Center](#) de l'Université de Stanford.

*Les activités de la chaire sont soutenues par :*

