



**A8-0168/2016**

3.5.2016

# **RAPPORT**

sur les monnaies virtuelles  
(2016/2007(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteur pour avis: Jakob von Weizsäcker

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	12
AVIS DE LA COMMISSION DU MARCHÉ INTERIEUR ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS.....	15
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND .....	20

## PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur les monnaies virtuelles (2016/2007(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu le document de la Banque des règlements internationaux sur les monnaies virtuelles publié en novembre 2015<sup>1</sup>,
- vu le document publié par la Banque d'Angleterre sur l'économie des monnaies virtuelles (troisième trimestre de 2014)<sup>2</sup>,
- vu l'avis de l'Autorité bancaire européenne sur les monnaies virtuelles, émis en juin 2014<sup>3</sup>,
- vu l'analyse de la Banque centrale européenne sur les systèmes de monnaies virtuelles, publiée en février 2015<sup>4</sup>,
- vu le plan d'action de la Commission destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, présenté le 2 février 2016<sup>5</sup>,
- vu l'étude de la Commission concernant l'écart de TVA dans l'Union, publiée en mai 2015<sup>6</sup>,
- vu l'étude du Centre commun de recherche de la Commission sur la stratégie numérique en ce qui concerne les devises virtuelles<sup>7</sup>,
- vu le rapport du Groupe d'action financière (GAFI) publié en juin 2015 et intitulé "Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies" (orientations pour une approche des monnaies virtuelles fondée sur les risques),
- vu les conclusions du Conseil européen du 12 février 2016 sur la lutte contre le financement du terrorisme<sup>8</sup>,
- vu l'arrêt de la Cour sur le traitement aux fins de la TVA d'une opération de change d'une devise virtuelle (C-264/14)<sup>9</sup>, et les conclusions de l'avocat général, M<sup>me</sup> Kokott,

---

<sup>1</sup> <http://www.bis.org/cpmi/publ/d137.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q3digitalcurrenciesbitcoin2.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf>

<sup>5</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-202\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-202_fr.htm)

<sup>6</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5592\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5592_fr.htm)

<sup>7</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC97043/the%20digital%20agenda%20of%20virtual%20currencies\\_final.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC97043/the%20digital%20agenda%20of%20virtual%20currencies_final.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/02/12-conclusions-terrorism-financing/>

<sup>9</sup> [http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?pro=&lgrc=de&nat=or&oqp=&lg=&dates=&language=fr&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-264%252F14&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=1010236](http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?pro=&lgrc=de&nat=or&oqp=&lg=&dates=&language=fr&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-264%252F14&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=1010236)

présentées le 16 juillet 2015<sup>1</sup>,

- vu la consultation menée par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) sur les investissements utilisant des devises virtuelles ou la technologie des registres distribués, publiée en juillet 2015<sup>2</sup>,
- vu la note d'information du service de recherche du Parlement européen (EPRS) intitulée "Bitcoin – Market, economics and regulation"<sup>3</sup> (Bitcoin — Marché, économie et réglementation),
- vu le rapport d'Europol intitulé "Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks" (Changements de mode opératoire dans les attentats de l'État islamique), publié le 18 janvier 2016<sup>4</sup>,
- vu le rapport du Groupe d'action financière (GAFI) sur les monnaies virtuelles, publié en juin 2014<sup>5</sup>,
- vu l'étude de l'OCDE intitulée "The Bitcoin Question - currency versus trust-less transfer technology"<sup>6</sup> (La question du bitcoin - monnaie contre technologie de transfert sans tiers de confiance),
- vu la note de travail des services du FMI intitulée "Virtual Currencies and Beyond"<sup>7</sup> (Les monnaies virtuelles et au-delà), de janvier 2016,
- vu le rapport du conseiller scientifique en chef auprès du "Government Office for Science" britannique, intitulé "Distributed Ledger Technology: beyond block chain" (Technologie des registres distribués: au-delà de la chaîne de blocs), de 2016<sup>8</sup>,
- vu l'audition organisée par la commission des affaires économiques et monétaires sur les monnaies virtuelles, le 25 janvier 2016,
- vu l'article 52, de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires et l'avis de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (A8-0168/2016),

A. considérant qu'une définition universellement applicable n'est pas encore établie mais

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62014CC0264>

<sup>2</sup> [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2015-532\\_call\\_for\\_evidence\\_on\\_virtual\\_currency\\_investment.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2015-532_call_for_evidence_on_virtual_currency_investment.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/stspotlight/2013/130\\_594/LDM\\_STS\(2014\)140793\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/stspotlight/2013/130_594/LDM_STS(2014)140793_REV1_EN.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes\\_in\\_modus\\_operandi\\_of\\_is\\_in\\_terrorist\\_attacks.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes_in_modus_operandi_of_is_in_terrorist_attacks.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/The-Bitcoin-Question-2014.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1603.pdf>

<sup>8</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf)

que les monnaies virtuelles sont parfois qualifiées d'espèces numériques et que l'Autorité bancaire européenne (ABE) considère que les monnaies virtuelles sont les représentations numériques d'une valeur qui ne sont émises ni par une banque centrale ni par une autorité publique, qui ne sont pas nécessairement non plus liées à une monnaie fiduciaire mais qui sont acceptées comme moyen de paiement par des personnes physiques ou morales et qui peuvent être transférées, conservées ou échangées par voie électronique; considérant que les monnaies virtuelles sont principalement fondées sur une technologie de registres distribués, sur laquelle s'appuient plus de 600 systèmes de monnaies virtuelles<sup>1</sup>, facilitant l'échange de "pair à pair", dont le plus connu est aujourd'hui le bitcoin; considérant qu'il a été lancé en 2009 et détient actuellement une part de marché de près de 90 % parmi les monnaies virtuelles fondées sur une technologie de registres distribués, la valeur marchande pour les bitcoins en circulation étant de près de 5 milliards d'euros<sup>2</sup>, mais qu'il n'a pas encore atteint des dimensions systémiques;

- B. considérant que la technologie des registres distribués inclut des bases de données caractérisées par différents niveaux de confiance et de résilience, et qu'elle possède le potentiel de traiter de vastes quantités de transactions rapidement et la capacité de révolutionner non seulement le secteur des monnaies virtuelles mais aussi, plus généralement, celui des technologies financières, où elle pourrait trouver des applications évidentes dans la compensation et le règlement, voire au-delà de la finance, notamment pour ce qui a trait à la preuve de l'identité et de la propriété;
- C. considérant que les investissements dans la technologie des registres distribués font partie intégrante du cycle de l'innovation en cours dans le domaine des technologies financières et représentent au total plus d'un milliard d'euros à ce jour, provenant de fonds de capital-risque ou de l'investissement des entreprises<sup>3</sup>;

#### ***Avantages et risques liés aux monnaies virtuelles et à la technologie des registres distribués dans le paysage technologique en mutation rapide des paiements***

- 1. souligne que les monnaies virtuelles et la technologie des registres distribués sont susceptibles de contribuer positivement au bien-être des citoyens et au développement économique, y compris dans le secteur financier, grâce aux avantages suivants:
  - a) une réduction des coûts de transaction et des coûts opérationnels pour les paiements et notamment les virements transfrontaliers de fonds, qui pourraient s'établir à moins de 1 %, contre un taux actuellement compris entre 2 % et 4 % pour les systèmes de paiement en ligne traditionnels<sup>4</sup>, et un taux supérieur à 7 % en moyenne pour les envois transfrontaliers de fonds<sup>5</sup>, ce qui représenterait, selon des évaluations optimistes, une réduction potentielle globale des coûts totaux des envois de fonds pouvant atteindre 20 milliards d'euros;
  - b) une réduction plus générale du coût de l'accès au financement, y compris en l'absence

---

<sup>1</sup> <http://www.bis.org/cpmi/publ/d137.pdf>

<sup>2</sup> <http://coinmarketcap.com/>

<sup>3</sup> Voir notamment: <http://www.coindesk.com/state-of-Bitcoin-blockchain-2016/>

<sup>4</sup> <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>

<sup>5</sup> [https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw\\_report\\_december\\_2015.pdf](https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_december_2015.pdf)

d'un compte bancaire traditionnel, qui pourrait contribuer à l'inclusion financière et à la réalisation de l'objectif "5x5" du G20 et du G8<sup>1</sup>;

- c) une amélioration de la résilience et, en fonction de l'architecture du système, de la rapidité des systèmes de paiement ainsi que de l'échange de biens et de services grâce à l'architecture intrinsèquement décentralisée de la technologie des registres distribués, à même de poursuivre leur fonctionnement de façon fiable même si certaines parties du réseau subissaient des dysfonctionnements ou des piratages;
  - d) la possibilité de disposer de systèmes qui regroupent la facilité d'utilisation, de faibles coûts de transaction et opérationnels et un degré élevé de respect de la vie privée, tout en évitant un anonymat complet de sorte à garantir, dans une certaine mesure, la traçabilité des transactions en cas d'actes répréhensibles et à améliorer la transparence pour les intervenants du marché de manière générale;
  - e) l'utilisation de tels systèmes pour développer des solutions de micropaiement en ligne sécurisées qui respectent la vie privée, qui pourraient éventuellement remplacer certains modèles commerciaux en ligne existants, qui posent de sérieux problèmes pour la protection de la vie privée;
  - f) la possibilité de fusionner en une seule application conviviale et sécurisée différents types de mécanismes de paiement innovants ou traditionnels, allant des cartes de crédit aux solutions mobiles, ce qui pourrait favoriser certains aspects du commerce électronique en Europe et approfondir le marché unique;
2. constate que les systèmes de monnaies virtuelles et de technologie des registres distribués présentent des risques qui doivent être soigneusement examinés, de manière à améliorer leur fiabilité, notamment dans le contexte actuel, à savoir:
- a) l'absence de structures de gouvernance flexibles, mais résilientes et fiables, ou d'une définition de ces structures, en particulier en ce qui concerne certaines applications de la technologie des registres distribués, telles que le bitcoin, ce qui génère une insécurité et des problèmes de protection des consommateurs ou, plus généralement, des utilisateurs, notamment en cas de défis non prévus par les concepteurs des logiciels initiaux;
  - b) la forte volatilité des monnaies virtuelles et le risque de bulles spéculatives, ainsi que l'absence de formes traditionnelles de surveillance, de garanties et de protection réglementaires, des questions qui sont particulièrement problématiques pour les consommateurs;
  - c) la capacité parfois limitée des régulateurs dans le domaine des nouvelles technologies, qui peut faire obstacle à la définition en temps utile de garanties, de manière à assurer le fonctionnement correct et fiable des applications fondées sur la technologie des registres distribués lorsqu'elles deviennent - voire avant qu'elles ne deviennent - suffisamment importantes pour revêtir une importance systémique;

---

<sup>1</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/0,,contentMDK:22383199~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282885,00.html>

- d) l'incertitude juridique entourant les nouvelles applications de la technologie des registres distribués;
  - e) la consommation énergétique de certaines monnaies virtuelles qui, selon un rapport du conseiller scientifique principal du gouvernement britannique sur la technologie des registres distribués, a été évaluée à plus de 1 GW dans le cas du bitcoin, ce qui nécessiterait des investissements dans la recherche sur des formes plus efficaces de mécanismes de vérification des transactions et dans la promotion de ces mécanismes;
  - f) le manque de documentation technique suffisamment transparente et facilement accessible concernant le fonctionnement de certaines monnaies virtuelles et d'autres systèmes fondés sur la technologie des registres distribués;
  - g) les sources potentielles d'instabilité financière qui peuvent être associées à des produits dérivés, en raison de caractéristiques mal comprises des monnaies virtuelles;
  - h) les limitations potentielles à long terme en ce qui concerne l'efficacité de la politique monétaire si des systèmes privés de monnaies virtuelles devaient être largement utilisés comme substitut à la monnaie fiduciaire officielle;
  - i) les possibilités de transactions sur le "marché noir", de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme<sup>1</sup>, de fraude et d'évasion fiscales et d'autres activités criminelles fondées sur le "pseudonymat" et le "mélange des services", offertes par certains de ces services, ainsi que la nature décentralisée de certaines monnaies virtuelles, sans toutefois oublier que la traçabilité des transactions en espèces tend à être encore plus difficile;
3. suggère que la prise en compte de ces risques exige un renforcement des capacités réglementaires, y compris de l'expertise technique, et le développement d'un cadre juridique solide permettant de suivre l'évolution technologique, afin qu'une réponse rapide et proportionnée puisse être fournie dans le cas où l'utilisation de certaines applications de la technologie des registres distribués présenterait une importance systémique;
4. fait toutefois observer qu'une réglementation précoce ne peut être adaptée à une réalité toujours changeante, et est susceptible de transmettre un mauvais message au public à propos des avantages ou de la sécurité des monnaies virtuelles;

### ***Emploi de la technologie des registres distribués dans des domaines autres que les paiements***

5. constate que la technologie des registres distribués possède le potentiel, en ce qui concerne l'accélération, la décentralisation, l'automatisation et l'uniformisation à moindre coût des processus fondés sur les données, de modifier fondamentalement la manière dont les actifs sont transférés et les écritures sont tenues, ce qui comporte des implications pour le secteur privé comme pour le secteur public, ce dernier étant

---

<sup>1</sup> Bien qu'il existe un risque d'utilisation des monnaies virtuelles pour le financement du terrorisme, Europol a récemment rappelé (le 18 janvier 2016) que "malgré certaines déclarations de tiers suggérant l'utilisation par des terroristes de monnaies anonymes telles que le bitcoin pour financer leurs activités, ces déclarations n'ont pas été confirmées par les services répressifs".

concerné sur trois plans: en qualité de prestataire de services, de superviseur et de législateur;

6. souligne que la compensation, le règlement et d'autres procédures de gestion post-négociation coûtent actuellement au secteur financier mondial une somme qui dépasse largement 50 milliards d'euros par an<sup>1</sup>, et qu'il s'agit, avec les procédures de rapprochement bancaire, de domaines où l'utilisation de la technologie des registres distribués pourrait apporter de grandes transformations en ce qui concerne l'efficacité, la rapidité et la résilience, mais également poser de nouveaux défis réglementaires;
7. souligne, à cet égard, le fait que plusieurs initiatives ont été mises en place par des acteurs du secteur privé et invite dès lors les autorités compétentes, aux niveaux national et européen, à surveiller de telles initiatives;
8. remarque également que la technologie des registres distribués pourrait contribuer à l'augmentation du partage de données, de la transparence et de la confiance, non seulement entre le gouvernement et les citoyens, mais aussi entre les acteurs du secteur privé et leurs clients;
9. reconnaît le potentiel de la technologie des registres distribués encore en train de se développer, bien au-delà du seul secteur financier, y compris le financement participatif par crypto-actions ("crypto-equity"), les services de médiation des litiges, en particulier dans les secteurs financier et juridique, et la possibilité de contrats "intelligents" combinés avec des signatures numériques, des applications qui rendent possibles une sécurité des données plus élevée et des synergies avec le développement de l'internet des objets;
10. souligne la dynamique générée par les technologies de la chaîne de blocs dans l'environnement des entreprises, ainsi que leur potentiel de transformation dans l'économie réelle à long terme;
11. reconnaît la capacité de la technologie des registres distribués à contribuer, aux côtés des gouvernements, au recul du blanchiment de capitaux, de la fraude et de la corruption;
12. encourage les organismes publics à tester des systèmes fondés sur la technologie des registres distribués, après avoir mené à bien des analyses d'impact appropriés, afin d'améliorer la prestation de services aux citoyens et de perfectionner des solutions d'administration en ligne, conformément aux règles de l'Union en vigueur en matière de protection des données; encourage les organismes publics à éviter les effets de verrouillage qui peuvent être associés à des systèmes propriétaires fondés sur la technologie de registres distribués; reconnaît spécifiquement le potentiel de la technologie des registres distribués pour améliorer les systèmes d'enregistrement foncier;
13. recommande aux organismes publics ainsi qu'aux autorités compétentes chargées de l'analyse de grandes quantités de données d'envisager l'utilisation d'outils

---

<sup>1</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf)



d'établissement de rapports et de surveillance en temps réel fondés sur la technologie des registres distribués, dans le cadre d'une stratégie en faveur des technologies de gestion de la conformité réglementaire ("RegTech") dans le secteur financier et au-delà, notamment afin de réduire l'important écart de TVA dans l'Union<sup>1</sup>;

### *Une réglementation intelligente encourageant l'innovation et préservant l'intégrité*

14. appelle de ses vœux une approche réglementaire proportionnée, au niveau de l'Union, qui ne freine pas l'innovation et n'entraîne pas de frais superflus en amont, tout en prenant au sérieux les problèmes réglementaires que l'utilisation généralisée des monnaies virtuelles et de la technologie des registres distribués pourrait présenter;
15. relève les similitudes entre, d'une part, la technologie des registres distribués qui se définit comme un ensemble de blocs intégrés dans un système partageant une base de données communes et, d'autre part, la toile mondiale, ensemble mondial de ressources interconnectées de façon logique grâce à des hyperliens; note que tant la technologie des registres distribués que la toile mondiale reposent sur l'internet, système mondial interconnecté de réseaux d'ordinateurs centraux, d'ordinateurs personnels et d'ordinateurs sans fil;
16. rappelle que l'internet, malgré les tentatives de développer une approche associant plusieurs parties prenantes, demeure régi par la "National Telecommunications and Information Administration", agence du ministère du commerce des États-Unis;
17. se félicite de la création d'une coalition dynamique sur les technologies de la chaîne de blocs lors du Forum sur la gouvernance de l'internet, et invite la Commission à développer un système de gouvernance inclusif et partagé de la technologie des registres distribués, afin d'éviter les problèmes rencontrés précédemment lors du développement de l'internet;
18. souligne que les principaux actes de l'Union, tels que le règlement sur l'infrastructure du marché européen (EMIR), le règlement concernant les dépositaires centraux de titres, la DCDR, la directive MiFID/le règlement MiFIR, la directive OPCVM ou la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, pourraient fournir un cadre réglementaire suivant les activités exercées, quelle que soit la technologie sous-jacente utilisée, même si les monnaies virtuelles et les applications fondées sur la technologie des registres distribués accèdent à de nouveaux marchés et étendent leurs activités; fait toutefois observer qu'une législation plus spécifique pourrait être nécessaire;
19. salue la suggestion de la Commission d'inclure les plateformes d'échange des monnaies virtuelles dans le champ d'application de la directive sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, afin de supprimer l'anonymat lié à ces plateformes; demande que toute proposition dans ce domaine soit ciblée, justifiée au moyen d'une analyse complète des risques liés aux monnaies virtuelles et fondée sur une analyse d'impact approfondie;
20. recommande à la Commission de préparer une analyse exhaustive des monnaies virtuelles et, sur la base de cette évaluation, d'envisager, le cas échéant, une révision de la législation de l'Union pertinente en matière de paiements, y compris de la directive

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5592\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5592_fr.htm)

sur les comptes de paiement, de la directive sur les services de paiement et de la directive sur la monnaie électronique, à la lumière des nouvelles possibilités offertes par les nouvelles évolutions technologiques, notamment les monnaies virtuelles et la technologie des registres distribués, en vue de renforcer la concurrence et de réduire les coûts de transaction, y compris au moyen de l'amélioration de l'interopérabilité voire de la promotion d'un portefeuille électronique universel et non propriétaire;

21. constate que la création, en Europe, de plusieurs monnaies virtuelles et locales est une réponse à la crise financière et aux problèmes qui en découlent en matière de pénurie de crédit; invite instamment à beaucoup de prudence lors de la définition des monnaies virtuelles dans le cadre de toute proposition législative future, afin de prendre réellement en compte l'existence de "monnaies locales" de nature non lucrative, qui ont souvent une fongibilité limitée et apportent des avantages sociaux et environnementaux significatifs, et de prévenir une réglementation disproportionnée dans ce domaine, pour autant qu'il n'y ait ni évitement, ni contournement de l'impôt;
22. appelle à la création d'un groupe d'étude transversal sur la technologie des registres distribués, dirigé par la Commission et composé d'experts en réglementation et d'experts techniques, afin de:
  - i) fournir l'expertise technique et réglementaire nécessaire dans les différents secteurs des applications pertinentes fondées sur la technologie des registres distribués, réunir les parties prenantes et soutenir les acteurs publics concernés, tant au niveau de l'Union que des États membres, dans leurs efforts pour surveiller l'utilisation de la technologie des registres distribués, à l'échelon européen et mondial;
  - ii) promouvoir la sensibilisation et analyser les avantages et les risques – y compris pour les utilisateurs finaux – des applications fondées sur la technologie des registres distribués, afin d'utiliser au mieux leur potentiel, notamment en définissant un socle de caractéristiques propices à l'intérêt général pour la technologie des registres distribués, comme des normes ouvertes non propriétaires, et en recensant les normes pour les meilleures pratiques lorsque ces normes émergent;
  - iii) soutenir une réaction rapide, éclairée et proportionnée face aux nouvelles possibilités et aux défis liés à l'introduction d'importantes applications fondées sur la technologie des registres distribués, y compris au moyen d'une feuille de route pour les futures étapes à l'échelon de l'Union et des États membres, ce qui comprendrait une évaluation de la réglementation européenne en vigueur, en vue de la mettre à jour, en réaction à l'utilisation significative et systémique de la technologie des registres distribués, le cas échéant, en se penchant aussi sur les questions de protection des consommateurs et les défis systémiques;
  - iv) concevoir des tests de résistance pour tous les aspects pertinents des systèmes de monnaies virtuelles et des autres systèmes fondés sur la technologie des registres distribués qui atteignent un niveau d'utilisation qui leur donne une importance systémique pour la stabilité;
23. souligne l'importance de la sensibilisation des consommateurs, de la transparence et de la confiance dans l'utilisation des monnaies virtuelles; invite la Commission à établir, en coopération avec les États membres et le secteur des monnaies virtuelles, des

orientations visant à garantir la communication d'informations correctes, claires et complètes aux utilisateurs de monnaies virtuelles actuels et futurs, afin de leur permettre d'opérer des choix en connaissance de cause, et de renforcer ainsi la transparence des systèmes de monnaies virtuelles du point de vue de la façon dont ils sont organisés et exploités et de ce qui les différencie des systèmes de paiement réglementés et surveillés en termes de protection des consommateurs;

24. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Sept ans après le lancement du bitcoin, la première et la plus célèbre des monnaies virtuelles, il apparaît clairement que l'innovation sous-jacente, à savoir la technologie des registres distribués, devrait avoir une incidence significative sur le secteur financier et au-delà. Cette technologie constitue, en principe, un moyen décentralisé, rapide, solide et relativement sûr d'enregistrer tout type de transaction, en l'accompagnant de l'historique des transactions précédentes au sein d'un "registre distribué". L'investissement dans la technologie des registres distribués a le vent en poupe et certaines applications pourraient rapidement devenir systémiques. Même s'il reste des points à éclaircir quant à la portée de la transformation technologique à laquelle nous assistons, les possibilités considérables et les risques non négligeables en jeu font de ce premier rapport du Parlement sur les monnaies virtuelles et la technologie des registres distribués une initiative opportune.

### Un environnement technologique en rapide mutation

Dans le domaine des paiements, les principaux avantages liés aux monnaies virtuelles et à la technologie des registres distribués concernent la réduction des coûts des transactions et la facilité d'utilisation, qui s'accompagnent d'un renforcement de la résilience et de la protection de la vie privée, selon des degrés divers. Dans ce contexte, il convient de noter que les coûts de transaction pour les paiements demeurent étonnamment élevés. En moyenne, plus de 7 % des envois transfrontaliers de fonds sont absorbés sous forme de frais de virement, alors que le G20 comme le G8 se sont engagés à réduire ces coûts de façon significative. Mais il est également possible de rendre les coûts de transaction plus concurrentiels au sein du marché unique. À moyen terme, la concurrence pourrait être renforcée grâce à l'introduction d'un portefeuille unique, non propriétaire et interopérable.

Toutefois, une bonne partie du potentiel de la technologie des registres distribués est susceptible de se réaliser, y compris au-delà du secteur des paiements. Le rapport évoque la gestion post-négociation comme un domaine dans lequel l'utilisation de la technologie des registres distribués dans le secteur privé est particulièrement indiquée. De manière plus générale, de nouvelles applications sont susceptibles d'être développées, notamment dans les domaines où la fiabilité, la preuve de l'identité, la propriété et la normalisation sont importantes: les contrats "intelligents", les transferts de propriété intellectuelle, la gestion de la chaîne d'approvisionnement et un certain nombre de services publics. Il convient par exemple, dans le cadre d'une stratégie en faveur des technologies de gestion de la conformité réglementaire, d'examiner le potentiel de réduction de l'écart de TVA, actuellement de 168 milliards d'euros<sup>1</sup>.

Tout comme pour les avantages, les risques liés aux monnaies virtuelles et à la technologie des registres distribués se manifesteront de manière plus évidente au fur et à mesure que leur utilisation se répandra. Toutefois, quelques risques non négligeables apparaissent déjà, comme par exemple l'utilisation abusive de certaines applications dans le cadre d'activités criminelles, notamment le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme<sup>2</sup>. En outre,

---

<sup>1</sup> Commission, communiqué de presse, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5593\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5593_en.htm)

<sup>2</sup> Voir la récente communication "relative à un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme", <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1455113825366&uri=CELEX:52016DC0050>

étant donné que la technologie des registres distribués est susceptible d'être utilisée dans un certain nombre de domaines systémiques, le bon fonctionnement et la résilience de ces systèmes doivent être assurés à partir d'un socle de bonne gouvernance et de structures de surveillance. En outre, les questions de protection des consommateurs sont susceptibles d'occuper une place de choix en ce qui concerne un certain nombre d'applications.

### **Une réglementation intelligente pour la technologie des registres distribués**

La clé d'une réglementation intelligente s'appliquant à un environnement caractérisé par une innovation dynamique réside dans l'aptitude de l'autorité réglementaire à disposer de capacités suffisantes, y compris pour ce qui est de l'expertise technique. Une réglementation préventive ou lourde qui étoufferait la croissance doit et peut être évitée. Cependant, il y a lieu de ne pas confondre un dispositif de réglementation intelligente, fondé sur l'excellence analytique et la proportionnalité et une réglementation légère: des mesures réglementaires rapides et fermes doivent faire partie de la boîte à outils, le cas échéant, en vue de prendre en considération les risques avant qu'ils ne deviennent systémiques. Afin de garantir les capacités réglementaires nécessaires à cette démarche, le rapporteur demande la mise en place d'un groupe de travail sur la technologie des registres distribués sous la direction de la Commission.



21.4.2016

## **AVIS DE LA COMMISSION DU MARCHÉ INTERIEUR ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS**

à l'intention de la commission des affaires économiques et monétaires

sur les monnaies virtuelles  
(2016/2007(INI))

Rapporteure pour avis: Ulrike Trebesius

### **SUGGESTIONS**

La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs invite la commission des affaires économiques et monétaires, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. fait observer que le secteur des monnaies virtuelles et les technologies employées dans ce domaine en sont encore à l'état naissant;
2. fait observer que le secteur des monnaies virtuelles et les technologies propres à ce domaine sont des technologies innovantes qui ne sont pas développées sur la base de l'infrastructure existante;
3. reconnaît les avantages potentiels associés aux monnaies virtuelles et aux technologies propres à ce domaine pour les consommateurs, les entreprises, les associations caritatives et l'économie dans son ensemble, qui englobent une rapidité et une efficacité accrues et des coûts réduits pour les paiements et les virements, notamment transfrontaliers, et, potentiellement, la promotion de l'inclusion financière ainsi qu'un accès plus aisé aux financements et aux ressources financières pour le secteur des entreprises et les PME; observe également que les monnaies virtuelles et les technologies des registres distribués contribuent positivement aux micropaiements pour les achats de biens en ligne et les facilitent;
4. souligne que les monnaies virtuelles sont le seul moyen de paiement, hormis l'argent liquide, pouvant faciliter les règlements en temps réel (le destinataire reçoit 100 % des fonds au moment du paiement);
5. souligne qu'il importe de mettre en place des conditions équitables à l'échelle européenne permettant de libérer et de développer pleinement le potentiel avantageux des technologies

des registres distribués, car celles-ci peuvent être utilisées dans de nombreux domaines innovants et dans un large éventail de secteurs et de services, tels que les "contrats intelligents", le financement participatif par crypto-actions ("*crypto-equity*") et les services de médiation des litiges, en particulier dans les secteurs financier et juridique; encourage, en outre, les établissements publics à évaluer les avantages et à examiner la possibilité d'appliquer ces technologies innovantes à d'autres domaines, dans le but de fournir de meilleurs services, plus rapides et plus efficaces, aux citoyens de l'Union;

6. reconnaît que les monnaies virtuelles pourraient présenter des risques en relation avec des activités criminelles telles que le financement du terrorisme, le blanchiment de capitaux, l'évasion fiscale et la fraude fiscale, ainsi qu'à d'autres activités illégales et menaces éventuelles; note, toutefois, que peu d'éléments prouvent que des monnaies virtuelles aient été largement utilisées comme moyens de paiement dans le cadre d'activités criminelles, et que le niveau de traçabilité des transactions en espèces tend à être bien plus faible que celui des transactions en monnaies virtuelles;
7. fait remarquer que les détenteurs de monnaies virtuelles sont vulnérables aux activités illégales et aux problèmes tels que les escroqueries, le vol de monnaies virtuelles, la cybercriminalité, le piratage informatique, le dysfonctionnement d'un logiciel ou du matériel informatique, la fraude et les dispositifs frauduleux, les faux prétextes ou les déclarations erronées; demande à la Commission de veiller à ce qu'un niveau adéquat de garanties et un recours effectif soient mis en place pour les consommateurs susceptibles d'être exposés à certains des risques liés à l'utilisation de monnaies virtuelles, tels que mentionnés plus haut;
8. reconnaît que les monnaies virtuelles, qui ne sont ni des monnaies nationales ni des monnaies étrangères, lorsqu'elles sont utilisées comme une alternative aux monnaies fiduciaires, pourraient poser des risques potentiels pour le système financier à la fois sur le plan de la réglementation et sur le plan de la surveillance et de la sécurité des marchés, et qu'elles pourraient présenter un risque et une menace pour l'intégrité financière et l'efficacité de la réglementation financière; souligne que les risques pour la stabilité financière pourraient s'accroître à mesure que les monnaies virtuelles deviennent plus répandues;
9. reconnaît que les personnes cherchant à préserver leur fortune peuvent utiliser des monnaies indépendantes comme le bitcoin à des périodes où les taux d'intérêts sont bas ou comme refuge à des périodes d'instabilité économique;
10. note les variations considérables observées par le passé dans les taux de change de certaines monnaies virtuelles ainsi que les risques susceptibles de découler de l'utilisation de monnaies virtuelles pour les consommateurs; souligne qu'aucune réglementation dans l'Union ne protège les consommateurs contre les pertes financières si une plateforme qui échange ou détient des monnaies virtuelles fait faillite ou cesse ses activités; note que les monnaies virtuelles peuvent être titrisées avec des actifs sous-jacents; fait remarquer qu'il est nécessaire de protéger les consommateurs lorsqu'ils utilisent des monnaies virtuelles, notamment en ce qui concerne la cybersécurité, les algorithmes utilisés, les personnes de contact et les coordonnées en cas de questions ou de problèmes, avec des conditions aisément compréhensibles indiquant clairement les risques et le fait que les monnaies virtuelles et leur valeur ne sont pas nécessairement garanties par une banque ou par un



pays; insiste sur le fait que les entreprises du secteur des monnaies virtuelles devraient informer leurs clients de ces problèmes éventuels;

11. reconnaît qu'il est difficile et incertain de prévoir l'évolution des monnaies virtuelles et de définir d'éventuelles stratégies politiques spécifiques à plus long terme sans entraver l'innovation; invite la Commission à mettre au point une stratégie cohérente et globale au niveau de l'Union, destinée à identifier les avantages et les risques des monnaies virtuelles et des technologies qui leur sont associées, ainsi que les éventuelles mesures à prendre à plus long terme, tout en tenant compte à la fois de la nécessité d'éviter la fragmentation et la distorsion du marché unique, du principe d'une meilleure réglementation, et du besoin de promouvoir l'innovation financière et technologique et de travailler avec les acteurs concernés et les entreprises du secteur des monnaies virtuelles, dans le but de conserver le caractère attractif de l'Union en tant qu'espace pour la R&D et le développement de ces technologies; souligne l'importance d'un suivi et d'une analyse constants de la manière dont évoluent les monnaies virtuelles et des défis stratégiques qu'elles posent; suggère qu'un groupe d'étude, sous l'égide de la Commission, soutienne les acteurs publics et privés concernés tout en évaluant et en analysant toutes les évolutions potentielles de l'application des technologies des monnaies virtuelles et de la technologie des registres distribués; invite la Commission à accorder une attention particulière aux algorithmes utilisés dans les monnaies virtuelles et à en évaluer la sécurité;
12. demande à la Commission de tenir compte de la contribution des monnaies virtuelles et des technologies des registres distribués dans tous les secteurs, notamment de leur rôle dans le développement du marché unique numérique, en vue de permettre aux entreprises légitimes dans le secteur des monnaies virtuelles de prospérer;
13. reconnaît que l'élaboration de mesures réglementaires efficaces face au développement des monnaies virtuelles en est encore à un stade précoce et sensible; souligne que les régulateurs ont accompli, dans certains domaines, des progrès considérables dans l'élaboration de mesures efficaces; observe toutefois qu'il reste encore beaucoup à faire pour mettre en place des cadres efficaces permettant de réglementer les monnaies virtuelles de manière à protéger contre les risques sans entraver l'innovation financière et technologique;
14. souligne l'importance de la sensibilisation des consommateurs, de la transparence et de la confiance dans l'utilisation des monnaies virtuelles; invite la Commission à établir, en coopération avec les États membres et le secteur des monnaies virtuelles, des orientations visant à garantir la communication d'informations correctes, claires et complètes aux utilisateurs de monnaies virtuelles actuels et futurs, afin de leur permettre d'opérer des choix en connaissance de cause, et de renforcer ainsi la transparence des systèmes de monnaies virtuelles du point de vue de la façon dont ils sont organisés et exploités et de ce qui les différencie des systèmes de paiement réglementés et surveillés en termes de protection des consommateurs; invite, en outre, le secteur des monnaies virtuelles, en coopération avec la Commission et les États membres, à envisager d'appliquer les exigences pertinentes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, définies par les normes internationales, aux bureaux de change de monnaies virtuelles convertibles et à tout autre type d'établissement jouant le rôle de nœud lorsque des activités liées aux monnaies virtuelles convertibles croisent le système financier réglementé d'une monnaie fiduciaire, et demande à la Commission d'évaluer et

d'examiner la possibilité d'étendre le champ d'application de la directive sur la lutte contre le blanchiment de capitaux afin d'y inclure les plateformes d'échange des monnaies virtuelles.

**RÉSULTAT DU VOTE FINAL  
EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

<b>Date de l'adoption</b>	21.4.2016
<b>Résultat du vote final</b>	+: 31 -: 2 0: 4
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Dita Charanzová, Carlos Coelho, Sergio Gaetano Cofferati, Lara Comi, Anna Maria Corazza Bildt, Nicola Danti, Dennis de Jong, Vicky Ford, Ildikó Gáll-Pelcz, Evelyne Gebhardt, Antanas Guoga, Sergio Gutiérrez Prieto, Robert Jarosław Iwaszkiewicz, Liisa Jaakonsaari, Philippe Juvin, Antonio López-Istúriz White, Marlene Mizzi, Robert Rochefort, Virginie Rozière, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Olga Sehnalová, Igor Šoltes, Ivan Štefanec, Mylène Troszczynski, Anneleen Van Bossuyt, Marco Zullo
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Lucy Anderson, Birgit Collin-Langen, Edward Czesak, João Pimenta Lopes, Julia Reda, Ulrike Trebesius, Lambert van Nistelrooij, Sabine Verheyen, Kerstin Westphal
<b>Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final</b>	Georg Mayer

**RÉSULTAT DU VOTE FINAL  
EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

<b>Date de l'adoption</b>	26.4.2016
<b>Résultat du vote final</b>	+: 54 -: 1 0: 2
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Gerolf Annemans, Hugues Bayet, Pervenche Berès, Esther de Lange, Markus Ferber, Jonás Fernández, Elisa Ferreira, Neena Gill, Roberto Gualtieri, Brian Hayes, Gunnar Hökmark, Danuta Maria Hübner, Cătălin Sorin Ivan, Othmar Karas, Georgios Kyrtzos, Alain Lamassoure, Philippe Lambert, Werner Langen, Sander Loones, Bernd Lucke, Olle Ludvigsson, Ivana Maletić, Fulvio Martusciello, Bernard Monot, Luděk Niedermayer, Stanisław Ożóg, Dimitrios Papadimoulis, Sirpa Pietikäinen, Dariusz Rosati, Pirkko Ruohonen-Lerner, Alfred Sant, Molly Scott Cato, Peter Simon, Theodor Dumitru Stolojan, Paul Tang, Ramon Tremosa i Balcells, Ernest Urtegas, Marco Valli, Cora van Nieuwenhuizen, Jakob von Weizsäcker, Pablo Zalba Bidegain, Marco Zanni
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Matt Carthy, Philippe De Backer, Mady Delvaux, Ashley Fox, Marian Harkin, Ian Hudghton, Sophia in 't Veld, Syed Kamall, Krišjānis Kariņš, Paloma López Bermejo, Emmanuel Maurel, Siôn Simon, Romana Tomc
<b>Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final</b>	Daniela Aiuto, Virginie Rozière