



TEXTES ADOPTÉS

P8_TA(2016)0228

Monnaies virtuelles

**Résolution du Parlement européen du 26 mai 2016 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 2015¹,
- vu le document publié par la Banque d'Angleterre sur l'économie des monnaies virtuelles (troisième trimestre de 2014)²,
- vu l'avis de l'Autorité bancaire européenne sur les monnaies virtuelles, émis en juillet 2014³,
- vu l'analyse de la Banque centrale européenne sur les systèmes de monnaies virtuelles, publiée en février 2015⁴,
- vu le plan d'action de la Commission destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, présenté le 2 février 2016⁵,
- vu l'étude de la Commission concernant l'écart de TVA dans l'Union, publiée en mai 2015⁶,
- vu l'étude du Centre commun de recherche de la Commission sur la stratégie numérique en ce qui concerne les devises virtuelles¹,

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

² <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q3/digitalcurrenciesbitcoin2.pdf>

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

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

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-202_fr.htm

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5592_fr.htm

- 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 terrorisme²,
- 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)³, et les conclusions de l'avocat général, M^{me} Kokott, présentées le 16 juillet 2015⁴,
- 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 2015⁵,
- vu la note d'information du service de recherche du Parlement européen (EPRS) intitulée "Bitcoin – Market, economics and regulation"⁶ (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 2016⁷,
- vu le rapport du Groupe d'action financière (GAFI) sur les monnaies virtuelles, publié en juin 2014⁸,
- vu l'étude de l'OCDE intitulée "The Bitcoin Question - currency versus trust-less transfer technology"⁹ (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"¹⁰ (Les monnaies virtuelles et au-delà), de janvier 2016,

¹ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC97043/the%20digital%20agenda%20of%20virtual%20currencies_final.pdf

² <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/02/12-conclusions-terrorism-financing/>

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1463564584935&uri=CELEX:62014CJ0264>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62014CC0264>

⁵ https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2015-532_call_for_evidence_on_virtual_currency_investment.pdf

⁶ [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)

⁷ https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes_in_modus_operandi_of_is_in_terrorist_attacks.pdf

⁸ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>

⁹ <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/The-Bitcoin-Question-2014.pdf>

¹⁰ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1603.pdf>

- 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 2016¹,
 - 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 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 virtuelles², 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'euros³, 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 entreprises⁴;

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

¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf

² <http://www.bis.org/cpmi/publ/d137.pdf>

³ <http://coinmarketcap.com/>

⁴ Voir notamment: <http://www.coindesk.com/state-of-Bitcoin-blockchain-2016/>

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 traditionnels¹, et un taux supérieur à 7 % en moyenne pour les envois transfrontaliers de fonds², 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 d'un compte bancaire traditionnel, qui pourrait contribuer à l'inclusion financière et à la réalisation de l'objectif "5x5" du G20 et du G8³;
 - 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

¹ <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>

² https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_december_2015.pdf

³ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/0,,contentMDK:22383199~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282885,00.html>

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;
 - 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 terrorisme¹, 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

¹ 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".

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 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 an¹, 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;

¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf

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 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'Union¹;

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

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5592_fr.htm

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 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;

o

o o

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