

...les recommandations de la commission sur le projet **EURO NUMÉRIQUE**



La Commission européenne a présenté en juin 2023 une **proposition de règlement relative à l'euro numérique**¹. Cette proposition vise à instaurer dans la zone euro une **monnaie numérique de banque centrale, qui serait directement accessible par les particuliers**. Cette proposition fait suite aux travaux menés par la

Banque centrale européenne (BCE) sur le sujet depuis plusieurs années. En octobre 2023, le Conseil des gouverneurs de la BCE a décidé de lancer la « **phase préparatoire** » du projet d'euro numérique, qui a succédé à la « phase d'étude » conduite depuis octobre 2021.

A l'issue des expérimentations actuellement menées et une fois le processus législatif de l'Union européenne achevé, il reviendra au Conseil des gouverneurs de la BCE de décider de l'opportunité d'émettre un euro numérique. La décision effective de lancement d'euro numérique ne pourrait intervenir **qu'à partir de 2027 ou 2028**.

1. EN QUOI L'EURO N'EST-IL PAS DÉJÀ « NUMÉRIQUE » ?

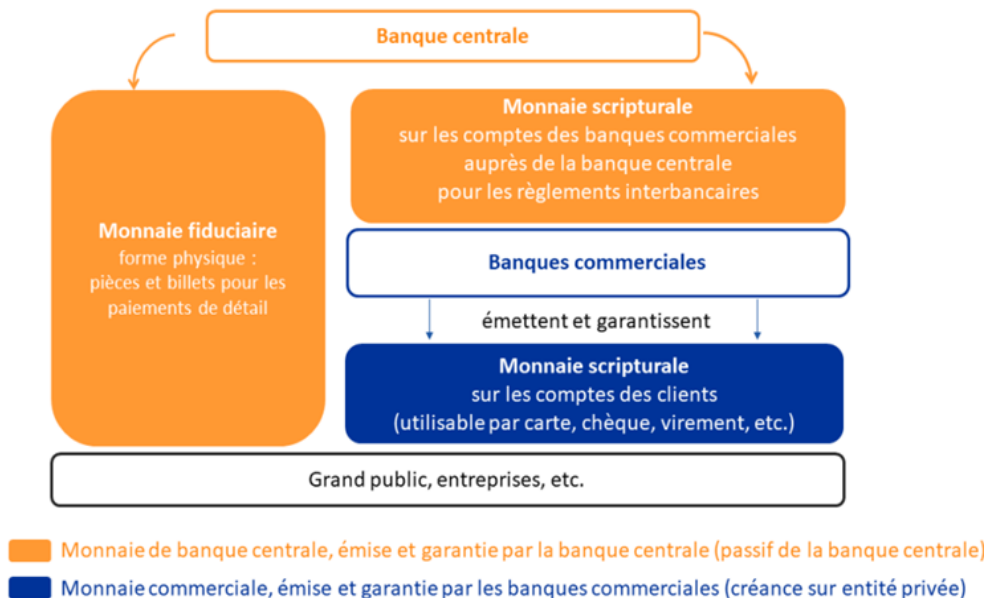
A. LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE MONNAIE DE BANQUE CENTRALE ET MONNAIE COMMERCIALE

L'architecture monétaire est fondée sur la complémentarité entre la **monnaie commerciale et la monnaie de banque centrale**. La **convertibilité au pair de ces deux formes de monnaie** est la clé de voûte du bon fonctionnement des paiements.

La **monnaie commerciale** désigne les **dépôts des banques commerciales** et circule via les moyens de paiement comme les paiements SEPA (virement, règlement) ou les cartes de paiement. Les Européens, quand ils règlent via des solutions digitales, paient **via de la monnaie commerciale** et donc privée et non pas publique.

La **monnaie de banque centrale**, qui seule a cours légal, est émise et garantie dans la zone euro par la BCE. **Les espèces (pièces et billets) sont aujourd'hui la seule forme de monnaie de banque centrale directement accessible par les particuliers**. Alors que de nombreuses mutations ont touché le domaine des paiements depuis l'adoption de l'euro il y a 25 ans, la monnaie de banque centrale ne reste ainsi accessible pour les particuliers que sous la forme de monnaie fiduciaire.

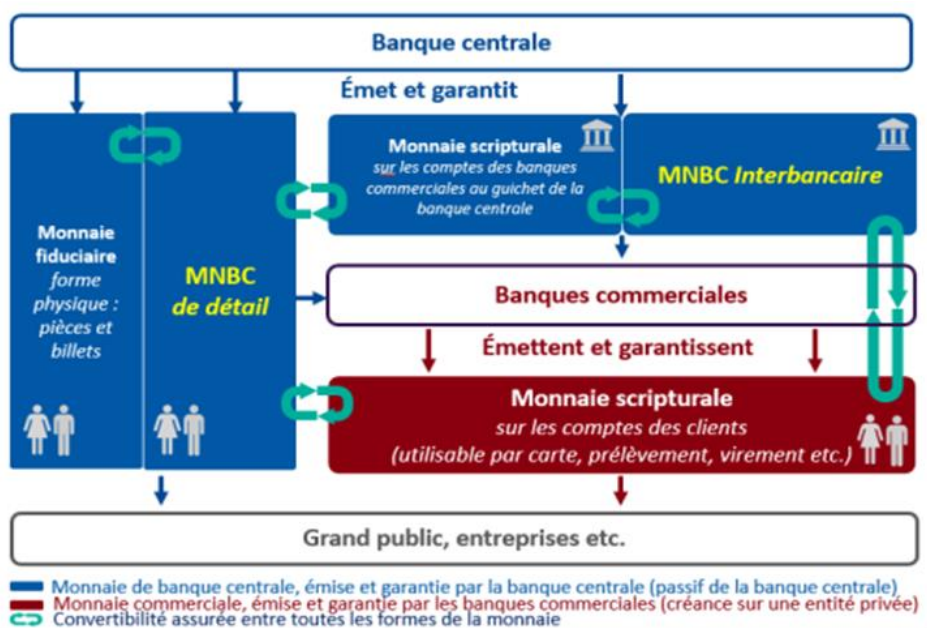
¹ COM (2023) 369 final, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'euro numérique, 28 juin 2023.



Source : Banque de France

B. L'EURO NUMÉRIQUE, DE LA MONNAIE DIGITALE DE BANQUE CENTRALE DIRECTEMENT ACCESSIBLE PAR LES PARTICULIERS

Le projet d'euro numérique viendrait compléter cette architecture, en permettant aux particuliers de disposer **directement d'une forme digitale de monnaie de banque centrale**. Ce projet leur offrirait un moyen de régler de façon digitale sans pour autant passer par de la monnaie commerciale. L'euro numérique pourrait alors être considéré comme **l'équivalent numérique du billet**.



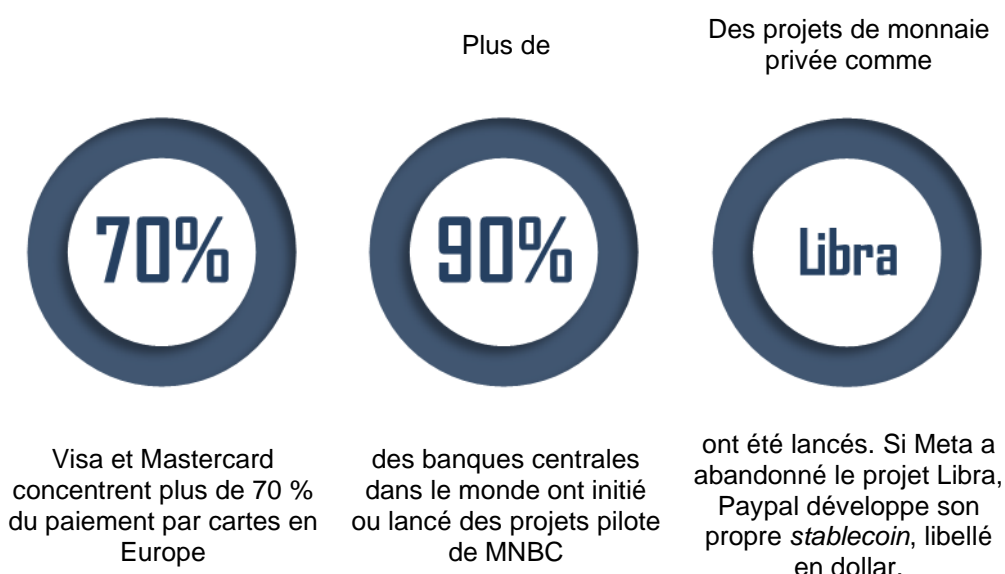
Source : Banque de France

L'euro numérique n'existe pas aujourd'hui **au sens où l'euro comme monnaie centrale n'est pas accessible de façon digitale par les particuliers**. L'euro numérique de détail constituerait une créance auprès de la BCE. Des projets de monnaie numérique de banque centrale de gros (**MNBC de gros**), qui concernent les paiements interbancaires, sont aussi discutés. Ce sujet n'est pas traité par la proposition de la Commission européenne de juin 2023, qui porte exclusivement sur **l'euro numérique de détail**.

2. UN PROJET NÉCESSAIRE POUR RENFORCER LA SOUVERAINETÉ DES PAIEMENTS EN EUROPE

La distinction entre monnaie de banque centrale et monnaie commerciale **apparaît théorique aux yeux de nos concitoyens**. Alors qu'ils peuvent déjà payer de façon digitale, ceux-ci voient donc difficilement l'intérêt qu'apporterait la solution d'euro numérique. Comme certains l'ont avancé, l'euro numérique serait alors une « solution à la recherche d'un problème ».

La commission des affaires européennes du Sénat considère néanmoins que l'euro numérique est un **projet nécessaire pour assurer la souveraineté des paiements**. En effet, la digitalisation croissante des paiements se traduit aujourd'hui par la domination **d'acteurs extra-européens**. Cela est tout particulièrement vrai s'agissant du **paiement par cartes**, dominé par le duopole américain de Visa et Mastercard. **L'irruption des BigTech**, avec les solutions mobiles de paiement X Pay, renforce encore cette tendance. À l'avenir, le paiement digital pourrait même passer par des **solutions de monnaie privée**, comme l'a montré le **projet Libra/Diem de Meta** (finalement abandonné) ou par des **MNBC de pays hors zone euro**.



L'euro numérique permettrait de **remédier à la dépendance vis-à-vis de solutions extra-européennes dans le domaine des paiements** en offrant une solution européenne de paiement numérique universellement acceptée dans la zone euro, **ce qui aujourd'hui n'existe pas**.

Ces **situations de dépendance**, déjà problématiques en temps normal, pourraient se révéler dangereuses **en cas de crise**. Plus qu'à une motivation économique, l'euro numérique répond donc à un **projet politique**, celui du renforcement de la souveraineté en matière des paiements en Europe.

Plutôt qu'à une défaillance de marché, l'euro numérique répond à une dépendance en matière de paiements.

Caractéristiques principales de l'euro numérique, selon la proposition de la Commission

Statut de la monnaie

- **L'euro numérique aurait cours légal**, ce qui signifie que son acceptation serait obligatoire. Des dérogations seront cependant prévues pour les commerçants n'acceptant déjà pas de moyens de paiements digitaux, pour les micro-entreprises ou encore pour les paiements à tire purement personnel.
- **L'euro numérique n'entraînerait pas la disparition des espèces**. Il serait instauré en complément des espèces et non en remplacement.
- **La BCE et les banques centrales seraient chargées de l'émission de l'euro numérique**.

Distribution

- **La distribution de l'euro numérique serait assurée par les prestataires de services de paiement (PSP, c'est-à-dire banques et assimilés)**. Il s'agit donc d'une distribution décentralisée, via les intermédiaires financiers. Ceux-ci seraient ainsi responsables de toutes les interactions avec les utilisateurs, notamment l'ouverture de compte ou la relation client.
- **Les banques devraient fournir gratuitement aux particuliers les services de base de l'euro numérique**.
- **Pour les commerçants, un encadrement des frais payés aux PSP serait prévu**.

Modalités et limitations

- **L'euro numérique pourrait être utilisé en ligne ou hors ligne (c'est-à-dire sans recourir à internet)**.
- **L'euro numérique ne devrait pas être une monnaie programmable**. Cela signifie qu'il ne serait pas possible d'imposer des limitations concernant par exemple le lieu d'utilisation, le moment d'utilisation, le produit ou le service payé, ou encore la personne qui l'utilise.
- **L'euro numérique ne serait pas rémunéré, ni positivement, ni négativement**
- **Un plafond de détention d'euros numériques pourrait être fixé**, afin de limiter les impacts en termes de stabilité financière (risques de fuite des dépôts).

3. LA CONFIDENTIALITÉ, CONDITION CLÉ POUR ASSURER L'ADOPTION DE L'EURO NUMÉRIQUE

Compte tenu du paysage déjà très concurrentiel des paiements en Europe, la **confidentialité serait une plus-value de l'euro numérique** propice à son adoption par les citoyens européens. La protection des données et du respect de la vie privée dans le cas d'un lancement de l'euro numérique sera un sujet de vigilance majeur. Lors d'une consultation publique réalisée par la BCE publiée en 2021, **43 % des répondants** ont estimé que la protection de la vie privée était **l'aspect le plus important de l'euro numérique** – loin devant d'autres considérations.

Plusieurs dispositions prévues par la proposition permettent d'assurer un **niveau renforcé de protection de la vie privée**, à défaut d'un anonymat complet, qui est explicitement exclu par la proposition. Les données personnelles ne seraient pas visibles par la BCE, qui n'aurait accès **qu'à des données pseudonymisées**. En outre, un haut niveau de confidentialité serait apporté par la **modalité hors ligne**.

La commission des affaires européennes recommande des mesures complémentaires pour assurer une **confidentialité sélective**, qui rapproche le plus possible l'euro numérique **d'une version digitale des espèces**. Dans ce but, les rapporteurs proposent notamment d'instaurer un **seuil de confidentialité pour les petites transactions** ou encore **de ne pas permettre la multi-détention de comptes d'euros numériques**, qui oblige à un partage accru d'informations et complexifie l'expérience utilisateur. Ils alertent également sur le flou

entourant les **modalités techniques de la fonctionnalité hors ligne**, qui ne paraît pas encore au point.

Plus globalement, outre la confidentialité des paiements, la **sécurité du paiement en euro numérique** devra être assuré, afin de prévenir les **risques cyber**. De telles menaces ne sont pas à négliger, l'Eurosystème pouvant être confronté à des attaques visant à déstabiliser le système financier et la confiance dans l'euro en général.

4. DES IMPACTS SUR LA STABILITÉ FINANCIÈRE QUI DEVRAIENT ÊTRE LIMITÉS MAIS UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ENCORE INCERTAIN

A. UNE CRAINTE DE FUITE DES DÉPÔTS, QUI NE DEVRAIT CEPENDANT PAS ÊTRE MASSIVE

L'introduction d'un euro numérique suscite des inquiétudes s'agissant de son impact sur **l'intermédiation financière**, avec des risques de **fuite des dépôts**. L'euro numérique peut être obtenu soit en convertissant des espèces, soit en convertissant des dépôts. Les banques se montrent très réservées vis-à-vis du projet d'euro numérique, craignant que la conversion des dépôts en euros numérique **érode leurs sources de financement** et conduise à alourdir leurs coûts de financement. Ce renchérissement pourrait se répercuter sur le **canal du crédit**, en diminuant la quantité des prêts accordés, alors que le recours au financement bancaire reste prépondérant pour les entreprises européennes.

Ce risque doit être pris au sérieux : l'euro numérique ne saurait mettre en danger la stabilité financière, ni la capacité à financer l'économie européenne. Néanmoins, les caractéristiques retenues – l'instauration d'un **plafond de détention** et la **non-rémunération de l'euro numérique** – permettent de limiter l'usage de l'euro comme réserve de valeur. De fait, les **premières études** notent un impact macroéconomique modéré en termes de fuite de dépôts en cas de plafond de détention fixé à 3000 euros.

La commission des affaires européennes recommande d'exiger de la Commission européenne et de la BCE des **analyses plus approfondies** pour évaluer les impacts des plafonds envisagés de détention d'euros numériques **selon les types de banques et selon les États membres**. La phase préparatoire du projet d'euro numérique doit être mise à profit pour évaluer finement ces impacts. En outre, la fixation du plafond de détention ne peut pas être de la seule compétence de la BCE ; les **co-législateurs doivent intervenir dans cette fixation**, soit en fixant le montant dans le texte de la proposition, soit en prévoyant une clause de révision sur le plafond retenu par la BCE.

B. UN MODÈLE DE TARIFICATION ENCORE ENTOURÉ D'INCONNUES

De grandes incertitudes pèsent sur le **modèle de tarification** de l'euro numérique, en particulier s'agissant **des coûts pour les commerçants** et de **la prise en charge de la gratuité des services de base**.

Les associations représentant les commerçants, comme Mercatel et Eurocommerce, ont confirmé auprès des rapporteurs apporter **leur soutien de principe au projet d'euro numérique**. Pour les commerçants, l'euro numérique pourrait conduire à **réduire les coûts, alors que les frais payés à Mastercard et Visa ont fortement augmenté** ces dernières années (**+75 % entre 2016 et 2021**). Pour autant, les commerçants s'interrogent sur **la prise en charge des coûts ponctuels d'adaptation des infrastructures de paiement** dans le cas d'une mise en service de l'euro numérique. Il s'agit notamment de savoir si les infrastructures existantes pourront ou non être réutilisées. **En l'état actuel de la proposition, ces coûts ne sont pas objectivés**. Par ailleurs, à plus long terme, il convient de savoir quels seront le **modèle économique et la méthode retenue pour l'encadrement des frais** appliqués aux commerçants par les prestataires de services au paiement (PSP).

La commission des affaires européennes recommande de garantir que les frais de l'euro numérique pour les commerçants soient inférieurs à ceux des solutions de paiements numériques existantes. Cet encadrement lui apparaît une indispensable contrepartie

à l'obligation d'acceptation d'euro numérique. Par ailleurs, alors que la **gratuité des services de base en euros numériques** fait l'objet de critiques, la commission recommande de **conserver ce principe** et de revoir la liste des services concernés.

Des négociations aujourd'hui enlisées

À la suite de la présentation en juin 2023 de la proposition de la Commission européenne sur l'euro numérique, **les co-législateurs (Conseil et Parlement européen) ont commencé l'examen du texte.**

Du côté du Conseil, les discussions ont été nourries lors de la présidence espagnole du Conseil de l'UE (deuxième semestre 2023). Un des points majeurs a concerné **la répartition des rôles entre la BCE, la Commission européenne et les co-législateurs** s'agissant de la détermination des modalités de l'euro numérique. La BCE, faisant valoir son indépendance et sa compétence exclusive en matière de politique monétaire, tient à garder la main non seulement sur la décision d'émission mais également sur la détermination de certains paramètres. Plusieurs États font à l'inverse valoir la nécessité de **fonder démocratiquement ces décisions**, via une intervention des co-législateurs. La présidence belge du Conseil (premier semestre 2024) n'a guère fait avancer le dossier, l'euro numérique ne faisant pas partie de ses priorités. Les prochaines présidences du Conseil seront assurées par des **pays non membres de la zone euro** : Hongrie, Pologne, Danemark.

Du côté du Parlement européen, les discussions ont été lentes. La commission des affaires économiques et monétaires (ECON) a entendu à plusieurs reprises les membres de la BCE chargés du projet. Le rapporteur du texte pour la commission ECON s'est montré très réservé sur le projet, pointant l'absence de plus-value pour le consommateur. **Le Parlement européen n'a pas adopté de position sur la proposition sur l'euro numérique** avant les élections européennes de juin. Les travaux devront donc redémarrer après la reconstitution du Parlement européen.

Les négociations sur la proposition relative à l'euro numérique **n'en sont ainsi encore qu'au début**. C'est la raison pour laquelle les rapporteurs feront un nouveau point sur le projet d'euro numérique, une fois la position du Parlement européen arrêtée. Une proposition de résolution européenne pourrait alors être présentée. Les rapporteurs insistent d'ores et déjà sur la nécessité d'une **implication renforcée des co-législateurs** et d'un **contrôle politique accru sur la phase de design** de l'euro numérique, encore entourée de nombreuses incertitudes et à la main de la BCE.



Jean-François Rapin

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains – Pas-de-Calais)



Pascal Allizard

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains – Calvados)



Florence Blatrix Contat

Rapporteuse

Sénatrice
(Socialiste, Écologiste et
Républicain – Ain)

Commission des affaires européennes - <http://www.senat.fr/europe/broch.html> - 01 42 34 24 80

Consulter le rapport d'information :