

Quel cadre réglementaire pour Bitcoin?

par David Descôteaux



En février 2014, la débandade de Mt. Gox, une des plus importantes plateformes d'échange de bitcoins, a mis en lumière l'absence de recours pour les détenteurs de cette monnaie numérique. Des pirates informatiques auraient réussi à dérober des centaines de milliers de bitcoins, au grand malheur des propriétaires légitimes. Cet incident illustre le fait que pour se développer, le statut juridique de Bitcoin devra être clarifié. Justement, cette monnaie numérique fait l'objet d'une attention croissante de la part des gouvernements, et ce aux quatre coins de la planète. Plusieurs d'entre eux étudient en ce moment le phénomène pour le comprendre et trouver des façons d'encadrer son usage.

Cette *Note économique* propose une analyse de la situation au Canada et dans d'autres pays qui ont adopté des cadres réglementaires relatifs à Bitcoin¹.

Trois conditions devraient être remplies pour que l'utilisation de Bitcoin en tant que monnaie, qui demeure pour le moment minime (voir Figure 1), se répande. D'abord, que l'utilisateur retire des avantages concrets de l'utilisation de cette monnaie plutôt que d'une autre, une condition relevant de la nature même et de la mécanique de Bitcoin². Selon qu'il est commerçant, consommateur ou investisseur, il doit également s'attendre à ce que des règles claires précisent comment Bitcoin est traité sur les plans fiscal et réglementaire. Ces règles peuvent renforcer la confiance d'un nombre croissant d'utilisateurs envers la monnaie numérique et éliminer l'incertitude pour les investisseurs, encourageant ainsi l'investissement dans des entreprises Bitcoin. Finalement, les règles proposées ne doivent pas entraver l'usage de Bitcoin comme moyen d'échange, ni par un fardeau fiscal dissuasif, ni par des règles administratives excessives pour son utilisateur.

Ces deux dernières conditions relèvent de décisions politiques. Le rôle des gouvernements dans les moyens d'échange se limite généralement à la reconnaissance des monnaies ayant

cours légal, mais des décisions relatives au traitement fiscal et au cadre réglementaire financier peuvent aider ou nuire au développement de Bitcoin.

La situation réglementaire au Canada

Le Canada est la deuxième destination en importance pour le capital de risque destiné aux entreprises Bitcoin, devant la Chine et derrière les États-Unis (voir Tableau 1). Il profite ainsi des emplois et des retombées liés à cette nouvelle industrie.

Revenu Canada est la première autorité gouvernementale canadienne à s'être prononcée officiellement sur Bitcoin lorsqu'elle a affirmé qu'elle considérerait les bitcoins comme de simples biens échangés dans un système de troc³. Ceci entraîne l'obligation pour les commerçants de déclarer les revenus de telles transactions lorsqu'ils acceptent Bitcoin comme moyen de paiement. Si les bitcoins sont achetés ou vendus dans une optique d'investissement ou de spéculation, les gains ou pertes doivent être considérés comme des gains ou pertes en capital et seront imposés en tant que tels.

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), chargé de faciliter la détection, la prévention



et la dissuasion du blanchiment d'argent et du financement des activités terroristes, est aussi intervenu. L'organisme a indiqué à plusieurs des entreprises Bitcoin au Canada, comme les places d'échange, qu'elles n'étaient pas considérées comme des entreprises de services monétaires (ESM) et qu'elles étaient donc exemptées des lois sur le blanchiment d'argent⁴.

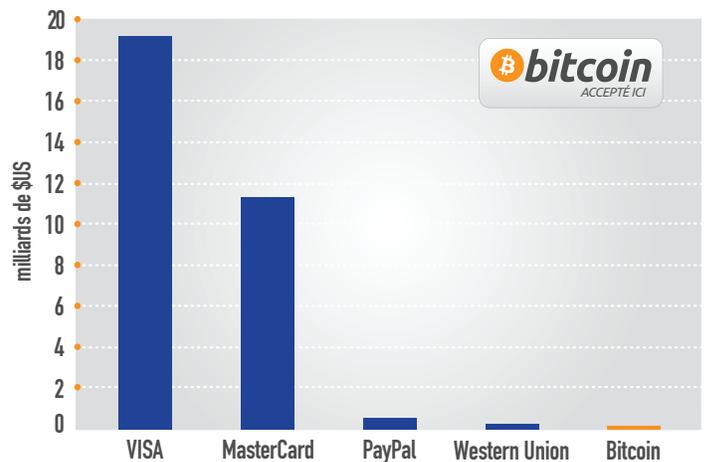
Dans le budget fédéral de février 2014, le gouvernement a cependant annoncé son intention de présenter des modifications législatives visant à renforcer le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, afin de mieux répondre aux risques émergents, dont ceux posés par les monnaies virtuelles⁵. Devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, un représentant du ministère des Finances a affirmé que ces modifications législatives pourraient faire en sorte d'inclure les places d'échange Bitcoin dans la définition des entreprises de services monétaires, mais pas les individus ni les autres entreprises⁶. Le représentant justifiait cette approche en soulignant qu'elle serait favorable à « l'innovation financière ».

Si ces changements se concrétisent, cette clarification des règles serait un développement positif pour Bitcoin au Canada. Cela pourrait notamment faciliter l'interaction entre banques et entreprises Bitcoin, car les banques au Canada demeurent prudentes dans l'attente d'une réglementation plus spécifique à l'égard de Bitcoin⁷. Par crainte de ne pas respecter les lois actuelles sur le blanchiment d'argent, notamment, plusieurs évitent d'offrir des services bancaires à des entreprises Bitcoin. Or, sans services de base comme un simple compte bancaire d'entreprise, plusieurs entreprises Bitcoin préféreraient s'établir ailleurs, occasionnant des pertes économiques pour le Canada.

Le Canada est la deuxième destination en importance pour le capital de risque destiné aux entreprises Bitcoin, devant la Chine et derrière les États-Unis.

La position réglementaire du Canada à l'égard de Bitcoin encourage son développement, ou du moins le permet. En effet, pour que Bitcoin se développe, son statut légal ne doit pas l'empêcher d'être utilisé de manière similaire à une monnaie. Par exemple, si toutes les transactions en bitcoins étaient imposées comme un gain ou une perte en capital, ceci résulterait en un fardeau administratif excessif pour son utilisateur, et nuirait à son adoption. Une telle embûche n'est pas présente au Canada, alors qu'elle l'est dans une certaine mesure aux États-Unis.

Figure 1 — Volume quotidien de transaction de diverses méthodes de paiement, 2013/2014



Sources : Fitch, documents d'entreprises, blockchain.info, Coindesk, cité dans Robert Grossman, Atanasios Mitropoulos et Jonathan Boise, « Sizing up Bitcoin », Fitch Ratings, 2 avril 2014.

Note : Le volume total de transactions quotidiennes effectuées en bitcoins s'élevait en moyenne à 68 millions de dollars en février 2014. Les transactions effectuées par l'entremise de Western Union et PayPal correspondaient en moyenne respectivement à 225 millions et 492 millions de dollars à la fin de 2013. Quant aux transactions effectuées avec les cartes de crédit Visa et MasterCard, elles atteignaient quotidiennement 19 milliards et 11 milliards de dollars.

Les États-Unis

De façon générale, les États-Unis se sont jusqu'à présent montrés assez ouverts aux monnaies numériques. Un comité du Sénat a tenu des audiences sur l'avenir de Bitcoin en novembre 2013, soulignant son potentiel de croissance et d'innovation. Quelques mois plus tard, l'État de New York a entamé des démarches pour réglementer Bitcoin et les autres devises virtuelles. Le département des Services financiers de l'État de New York a tenu des audiences afin d'explorer la possibilité d'adopter des règles qui permettraient aux entreprises de monnaies virtuelles de se développer et de continuer d'innover, tout en protégeant les consommateurs et en prévenant les activités criminelles comme le blanchiment d'argent. Le chef du département a récemment indiqué que certaines entreprises comme des places d'échange seront réglementées à l'aide de « *BitLicenses* », selon des termes qui seront précisés dans un avenir rapproché⁸.

Comme au Canada, l'administration américaine chargée des impôts (IRS) a conféré un statut fiscal à Bitcoin, indiquant pour sa part qu'elle le considèrerait comme une « propriété » taxable⁹. Tout gain découlant de la détention ou d'un échange de bitcoins pourrait être sujet à la taxe sur le gain en capital. Cette mesure suscite l'inquiétude de certains utilisateurs de bitcoins qui redoutent le fardeau administratif que cela représenterait.

Par exemple, un consommateur pourrait être dans l'obligation de calculer le gain en capital réalisé sur chaque bitcoin qu'il utilise avant de faire un achat.

Ce traitement fiscal, en minant un usage primordial de Bitcoin, soit celui d'une monnaie facilitant des transactions de toute sorte, pourrait décourager l'usage et l'adoption de cette monnaie numérique¹⁰. La décision de l'IRS a tout de même le mérite de clarifier les règles, dans la mesure où les acheteurs et vendeurs de bitcoins connaissent maintenant les implications fiscales de leurs transactions, et savent qu'ils peuvent les effectuer en toute légalité.

Pour la même raison, les éventuelles *BitLicenses* que s'appête à instaurer l'État de New York peuvent être vues comme un développement positif pour Bitcoin, car elles renforceront la confiance des consommateurs envers les entreprises qui les détiennent. Il reste à déterminer si ces règles seront excessives ou non. Mais jusqu'ici, les autorités réglementaires américaines semblent accorder une grande importance aux gains potentiels en innovation et en retombées économiques de Bitcoin¹¹.

L'Allemagne

Si le Canada a jusqu'à maintenant été considéré comme une terre d'accueil pour Bitcoin, il en est de même pour l'Allemagne, qui fut l'un des premiers pays à réglementer Bitcoin. En décembre 2013, le ministère des Finances allemand a reconnu le bitcoin comme un instrument financier similaire à une monnaie internationale, qui peut être utilisé pour effectuer des transactions privées ou des échanges contre d'autres monnaies, sans toutefois avoir cours légal¹².

Sans services de base comme un simple compte bancaire d'entreprise, plusieurs entreprises Bitcoin préféreront s'établir ailleurs, occasionnant des pertes économiques pour le Canada.

C'est d'ailleurs dans ce pays qu'a eu lieu le premier partenariat entre une banque et une place d'échange Bitcoin. L'entreprise Bitcoin Deutschland GmbH, qui gère la plateforme d'échange Bitcoin.de, a conclu en juillet 2013 un partenariat avec une banque, Fidor, afin de fournir des services bancaires aux clients de Bitcoin.de. Ces services sont sujets à la réglementation en vigueur dans le marché financier allemand, incluant la réglementation liée au blanchiment d'argent¹³.

L'Allemagne se distingue également des autres nations par la clarté de ses règles. Les diverses activités commerciales qui font

Tableau 1 — Capital de risque destiné aux entreprises Bitcoin selon le pays

Pays	Valeur (millions \$)	Nombre de compagnies
États-Unis	68,1	16
Canada	10,5	2
Chine	8,0	3
Royaume-Uni	5,0	2
Singapour	3,8	2
Corée du Sud	0,8	2
Australie	0,7	2
Suède	0,6	1

Source : Coindesk, *State of Bitcoin 2014*, p. 53.

usage de bitcoins sont réglementées de façon spécifique. L'autorité réglementaire allemande (BaFin) détermine si une licence est nécessaire ou non pour divers type d'entreprise. En réduisant ainsi l'incertitude autour des implications réglementaires de Bitcoin, les autorités facilitent la prise de décision des entreprises et favorisent la création de partenariats d'affaires comme celui entre Fidor et Bitcoin.de¹⁴.

Ces règles claires, ainsi qu'un traitement fiscal qui permet à Bitcoin d'être utilisé comme une monnaie, expliquent pourquoi la monnaie numérique est populaire en Allemagne et pourquoi ce pays a été l'une des premières plaques tournantes pour Bitcoin.

Conclusion

Pour que Bitcoin développe son potentiel et soit adopté par un nombre croissant d'utilisateurs, des règles claires, ainsi qu'une forme d'acceptation gouvernementale, sont requises. Cette acceptation n'implique pas nécessairement une reconnaissance officielle comme « monnaie », encore moins comme monnaie ayant cours légal, mais plutôt que son statut fiscal n'empêche pas Bitcoin d'être utilisée de manière similaire à une monnaie. Jusqu'ici, l'Allemagne semble répondre le mieux à ces deux critères. Les récents développements au Canada laissent aussi présager un environnement réglementaire propice à Bitcoin.

Par contraste, d'autres pays sont considérés comme réfractaires à Bitcoin. En Chine, le gouvernement et la Banque centrale ont interdit aux banques de procéder à des opérations commerciales

en bitcoins, bien que les individus soient libres de le faire¹⁵. En Russie, la loi stipule que le rouble est le moyen de paiement exclusif du pays et qu'aucune autre unité monétaire ne peut être introduite dans le marché. Tous les prix doivent donc être affichés en roubles pour les transactions financières. Ainsi, bien qu'aucune réglementation n'encadre l'utilisation de Bitcoin, la législation existante rend son utilisation potentiellement illégale, même par les individus¹⁶.

Pour que Bitcoin développe son potentiel et soit adopté par un nombre croissant d'utilisateurs, des règles claires, ainsi qu'une forme d'acceptation gouvernementale, sont requises.

Plusieurs types de statut juridique existants pourraient généralement convenir à Bitcoin. La possibilité d'inclure les places d'échange Bitcoin dans la définition des entreprises de services monétaires, telle que discutée au Canada, pourrait être une avenue intéressante. L'expérience des *BitLicenses*, envisagée par l'État de New York, mérite aussi d'être évaluée afin de voir si les avantages surpassent les inconvénients. Dans tous les cas, un point de départ serait de clarifier le statut de Bitcoin — et des entreprises Bitcoin — à l'intérieur du cadre réglementaire existant, afin que consommateurs, entreprises et investisseurs soient bien au fait des règles applicables.

Notons que si des règles plus précises sont un préalable à une acceptation grandissante de Bitcoin, elles peuvent en même temps comporter des inconvénients. Bitcoin est une technologie qui évolue constamment, et dont les usages sont multiples. Les règles relatives à Bitcoin devront idéalement demeurer souples et s'adapter à ce caractère évolutif afin de laisser libre cours à l'innovation.

pertinent, les transactions illicites à l'aide de bitcoins demeurent marginales quand on les compare à l'ensemble de l'économie souterraine, évaluée à environ 2000 milliards \$ aux États-Unis seulement.

5. Gouvernement du Canada, *Budget fédéral 2014*, p. 152-153.
6. Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce, *L'utilisation de la monnaie numérique*, Deuxième session de la quarante et unième législature, 2013-2014, 27 mars 2014, p. 6:21.
7. Le PDG de la banque BMO a notamment affirmé publiquement que si Bitcoin était fiable et bien encadré, rien ne justifierait que la banque ne serve pas d'intermédiaire dans des transactions impliquant des bitcoins. John Greenwood, « BMO open to Bitcoin if virtual currency is regulated, reliable, says CEO Bill Downe », *Financial Post*, 1^{er} avril 2014.
8. Jose Pagliery, « Bitcoin regulation coming this year », *CNN Money*, 12 février 2014.
9. Internal Revenue Service, Notice 2014-21, Section 4, Question 1, mars 2014.
10. Notons toutefois que ces règles devraient, en principe, s'appliquer surtout aux achats impliquant des sommes d'une certaine ampleur. Aussi, les commerces ne seront pas affectés directement par ce traitement fiscal puisqu'ils ne détiennent généralement pas les bitcoins qu'ils reçoivent et font pour la plupart affaires avec des processeurs de paiements pour convertir aussitôt les bitcoins qu'ils reçoivent. Soulignons enfin qu'il s'agit de lignes directrices émises par l'IRS, que celles-ci risquent de poser des difficultés d'application, et qu'elles peuvent toujours évoluer.
11. Jose Pagliery, *op. cit.*, note 8.
12. *Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions*, rapport préparé pour le Congrès américain, janvier 2014, p. 10.
13. « Bitcoin.de and Fidor Bank AG Agree on Large-Scale Partnership », Communiqué de presse, 10 juillet 2013; Vitalik Buterin, « Bitcoin.de: Blazing the Trail for Regulatory and Banking Integration », *Bitcoin Magazine*, août 2013, p. 43-44.
14. Osborne Clarke, « Update on Bitcoins: First comprehensive statement on Bitcoins by German Federal Financial Supervisory Authority (BaFin) », 27 janvier 2014.
15. Global Legal Research Center, *Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdiction*, The Law Library of Congress, janvier 2014, p. 6.
16. *Ibid.*, p. 19; Kathrin Hille et Stephen Foley, « Russia prepares crackdown on Bitcoin », *Financial Times*, 9 février 2014.

Références

1. Voir l'annexe technique sur le site Web de l'Institut économique de Montréal pour de plus amples détails sur différents enjeux réglementaires touchant Bitcoin.
2. Pour une introduction à Bitcoin, voir David Descôteaux, « Bitcoin : plus qu'une monnaie, un potentiel d'innovation », *Note économique*, Institut économique de Montréal, 15 janvier 2014.
3. Agence de revenu du Canada, « Que devez-vous savoir à propos de la monnaie numérique? », 5 novembre 2013.
4. Jasper Hamill, « Canadian Regulators Welcome US Bitcoin Refugees with Open Arms », *The Register*, 20 mai 2013. Une ESM est définie comme une entreprise qui offre des services d'opérations de change, de transfert de fonds, ou l'émission ou rachat de mandats-poste, chèques de voyage ou titres négociables semblables. Ces entreprises doivent s'enregistrer auprès de CANAFE et sont assujetties à ses règles, notamment identifier leurs clients et faire rapport de certaines transactions au CANAFE. Rappelons à ce sujet que si l'objectif de lutter contre le blanchiment d'argent et autres activités criminelles est

910, rue Peel, bureau 600
 Montréal (Québec) H3C 2H8 Canada
 Téléphone : 514 273-0969
 Télécopieur : 514 273-2581
 Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal © 2014

Illustration : Ygreck