

N° 767

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les enjeux liés au développement du Bitcoin et des autres monnaies virtuelles,*

Par MM. Philippe MARINI et François MARC,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Hervé Marseille, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Maurice Vincent, Richard Yung.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES.....</b>	5
<b>CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE ON FINANCE.....</b>	6
 <b>PREMIÈRE PARTIE : LA RÉGULATION À L'ÉPREUVE DE L'INNOVATION</b>  	
<b>LES POUVOIRS PUBLICS FACE AU DÉVELOPPEMENT DES MONNAIES VIRTUELLES</b>	
<b>I. LES MONNAIES VIRTUELLES : DES RISQUES CONNUS, DES OPPORTUNITÉS À DÉCOUVRIR.....</b>	8
A. DES AVANTAGES AVÉRÉS .....	8
B. DES RISQUES À SURVEILLER.....	9
C. DE MULTIPLES POSSIBILITÉS À EXPLORER .....	10
<b>II. RÉGULER SANS ENTRAVER : LE CHEMIN ÉTROIT DES POUVOIRS PUBLICS.....</b>	11
A. LES CHOIX DE LA FRANCE : UNE RÉGULATION INACHEVÉE ?.....	11
B. UNE COMPARAISON INTERNATIONALE.....	13
1. <i>La qualification juridique des monnaies virtuelles</i> .....	13
2. <i>Le régime fiscal applicable aux monnaies virtuelles</i> .....	14
3. <i>La régulation des échanges de monnaies virtuelles</i> .....	14
4. <i>Le soutien à l'innovation</i> .....	15
C. LES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS.....	15
 <b>SECONDE PARTIE : ANNEXES</b>  	
<b>LETTRE DES RAPPORTEURS AU MINISTRE.....</b>	21
<b>RÉPONSES DE L'ADMINISTRATION AU QUESTIONNAIRE GÉNÉRAL.....</b>	23

<b>ETUDE COMPARATIVE INTERNATIONALE RÉALISÉE PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR.....</b>	<b>45</b>
<b>I. ALLEMAGNE .....</b>	<b>46</b>
<b>II. CANADA .....</b>	<b>50</b>
<b>III. CHINE.....</b>	<b>57</b>
<b>IV. CHYPRE.....</b>	<b>60</b>
<b>V. CORÉE DU SUD.....</b>	<b>63</b>
<b>VI. ÉTATS-UNIS .....</b>	<b>66</b>
<b>VII. INDE.....</b>	<b>71</b>
<b>VIII. ISRAËL .....</b>	<b>75</b>
<b>IX. JAPON.....</b>	<b>78</b>
<b>X. ROYAUME-UNI .....</b>	<b>81</b>
<b>XI. RUSSIE.....</b>	<b>88</b>
<b>XII. SINGAPOUR .....</b>	<b>91</b>
<b>XIII. THAÏLANDE .....</b>	<b>95</b>
<b>AUDITION CONJOINTE DU 15 JANVIER 2014 SUR LES MONNAIES VIRTUELLES ET LE BITCOIN .....</b>	<b>99</b>
<b>COMMUNICATION EN COMMISSION DE PHILIPPE MARINI ET FRANÇOIS MARC.....</b>	<b>125</b>
<b>ENGLISH VERSION OF THE COMMUNICATION BY PHILIPPE MARINI AND FRANÇOIS MARC.....</b>	<b>137</b>

---

## LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le 23 juillet 2014 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de MM. Philippe Marini et François Marc, rapporteur général, sur les enjeux liés au développement du *bitcoin* et des autres monnaies virtuelles.

La commission a relevé que :

**1° Le développement des monnaies virtuelles, et notamment du *bitcoin*,** représente un phénomène de long terme, qui pose d'importantes questions économiques et juridiques, et qui **ne saurait être ignoré des pouvoirs publics**.

**2° En dépit de risques clairement identifiés** tenant à sa volatilité, à son anonymat et à son absence de garantie légale, **le *bitcoin* est porteur de multiples opportunités pour l'avenir**, en tant que moyen de paiement mais surtout en tant que technologie de validation décentralisée des informations.

**3° Les pouvoirs publics doivent donc travailler à la mise en place d'un encadrement juridique équilibré**, afin d'empêcher les dérives sans compromettre la capacité d'innovation. À cet égard, **le recours aux catégories juridiques de droit commun** apparaît pour l'instant la solution la plus raisonnable, à la fois pour qualifier les monnaies virtuelles et les services qui leur sont associés.

**4° Les comparaisons internationales** réalisées par la direction générale du Trésor à la demande des rapporteurs montrent que **la France se situe à mi-chemin entre les pays qui ont adopté les règles les plus strictes** – tels que la Chine, le Japon ou la Russie – **et les pays les plus ouverts** – tels que les États-Unis, le Canada ou Israël.

**5° La clarification** du régime applicable aux monnaies virtuelles devra nécessairement se faire **à l'échelle européenne, et si possible mondiale**, compte tenu du caractère transnational des monnaies virtuelles.

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE ON FINANCE

Meeting on 23<sup>rd</sup> July 2014, under the chairmanship of Mr. Philippe Marini, president, the committee on finance heard a communication by Mr. Philippe Marini and Mr. François Marc, *rapporteur général*, on the questions raised by the development of the *bitcoin* and other virtual currencies.

The committee on finance noted that:

**1° The development of virtual currencies, among which is the *bitcoin*, is a long-term trend, raising important legal and economic matters, that can no longer be disregarded by public authorities.**

**2° Despite a number of clearly identified risks** resulting from its volatility, its anonymity and its lack of legal guarantee, **the *bitcoin* offers multiple opportunities for the future**, both as a payment system and, above all, as a decentralized validation protocol.

**3° Public authorities should work on a well-balanced regulatory framework**, in order to prevent abuses while preserving the capacity of innovation. To that effect, **the use of existing legal categories** seems like the most relevant solution for now, for the definition of both virtual currencies and associated services.

**4° The international comparisons realized by the French Treasury** for the committee on finance show that **France's choices are halfway between the strictest regulations** - adopted by countries such as China, Japan or Russia - **and the lightest regulations** - adopted by countries such as the United States, Canada or Israel.

**5° The clarification of the regulatory framework** applicable to virtual currencies is to be carried out **at the European level, and if possible at the international level**, considering the transnational nature of virtual currencies.

---

## PREMIÈRE PARTIE : LA RÉGULATION À L'ÉPREUVE DE L'INNOVATION

### LES POUVOIRS PUBLICS FACE AU DÉVELOPPEMENT DES MONNAIES VIRTUELLES

Les « monnaies virtuelles » connaissent depuis plusieurs années un développement très rapide, et suscitent de plus en plus l'attention des autorités, des médias et du grand public. La plus connue d'entre elles est le *bitcoin*, à la fois moyen de paiement et système de paiement libre, anonyme et décentralisé qui connaît un grand succès depuis deux ans.

La commission des finances du Sénat avait organisé une audition conjointe sur le sujet le 15 janvier 2014, afin de confronter les points de vue des différentes administrations – le Trésor, les douanes, la Banque de France, Tracfin – mais aussi d'un entrepreneur et d'un universitaire spécialiste du sujet. Deux questionnaires avaient dans la foulée été adressés au Gouvernement, l'un de portée générale et l'autre visant à comparer les positions adoptées par différents pays. Les réponses à ces questionnaires, qui sont annexées au présent rapport, pourront permettre d'éclairer et de guider les décisions futures, notamment au niveau européen.

L'intérêt que porte la commission des finances du Sénat à la question des monnaies virtuelles ne doit pas surprendre : depuis plusieurs années, la commission s'attache à comprendre les transformations profondes liés à l'irruption du numérique dans la vie économique et financière. Celles-ci emportent tout d'abord des conséquences fiscales : de fait, la concentration de la valeur sur des actifs immatériels extrêmement mobiles, et notamment les droits de propriété intellectuelle, a provoqué une attrition des assiettes fiscales dans les grands pays de consommation<sup>1</sup>. Au-delà de la fiscalité, la révolution numérique vient bouleverser de fond en comble des secteurs économiques entiers : le monopole des taxis est remis en cause par des applications de réservation sur *smartphone*, les hôtels subissent la double pression des sites de réservation en ligne et des solutions alternatives d'hébergement proposées sur Internet, et les professionnels de l'immobilier ont vu leur rôle d'intermédiaire contesté par des sites d'annonces entre particuliers.

---

<sup>1</sup> Voir notamment le rapport d'information n° 614 (2011-2012) du 27 juin 2012 de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, « Une feuille de route pour une fiscalité numérique neutre et équitable », ainsi que rapport d'information n° 93 (2013-2014) du 23 octobre 2013 de Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, « Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée ».

**Avec les monnaies virtuelles, c'est un élément plus fondamental encore qui est remis en cause : le monopole d'émission des banques centrales,** manifestation par excellence du pouvoir régalien et clé de voûte de la politique monétaire. Exemple le plus connu et le plus « réussi », le *bitcoin*, créé en en 2009 par Satoshi Nakamoto<sup>1</sup>, se veut une alternative libre, anonyme et décentralisée, permettant aux utilisateurs d'échanger entre eux des biens et des services sans avoir recours à la monnaie classique.

*Stricto sensu*, toutefois, il ne s'agit ni d'une monnaie ayant cours légal<sup>2</sup>, ni d'un moyen de paiement au sens du code monétaire et financier (CMF) : contrairement à la « monnaie électronique », le *bitcoin* n'est pas émis contre la remise de fonds<sup>3</sup>. Il est un support de transactions. **Pour l'instant, le *bitcoin* relève avant tout d'une forme de troc en version numérique.**

Toutefois, vos rapporteurs estiment que l'on ne peut écarter d'un revers de main cette innovation, sous prétexte qu'il ne s'agirait que d'un épiphénomène. Le *bitcoin* connaît un succès croissant auprès des e-commerçants tels que le voyageur *Expedia* ou encore l'éditeur de *blogs WordPress*, et il est désormais accepté par service de paiement en ligne *PayPal*. **Si le *bitcoin* connaît un tel développement, c'est qu'il présente des avantages tangibles, en dépit de risques clairement identifiés.**

## I. LES MONNAIES VIRTUELLES : DES RISQUES CONNUS, DES OPPORTUNITÉS À DÉCOUVRIR

### A. DES AVANTAGES AVÉRÉS

**Le principal intérêt du *bitcoin* réside dans des frais de transaction réputés quasi-nuls :** une étude de Goldman Sachs parue en mars 2014 estime ces frais de transaction à 1 %, contre 2,9 % prélevés par le service *PayPal*, lequel facture en outre 30 *cents* par transaction. **Signalons toutefois que ce débat n'est pas tranché,** dans la mesure où une estimation exacte devrait inclure, d'une part, le coût de l'équipement informatique et de l'électricité, et d'autre part, le coût du risque associé à la volatilité du *bitcoin* et des éventuelles couvertures à prévoir en conséquence.

**Un autre intérêt notable tient à l'ingénieux mécanisme de « création monétaire » qui rémunère les utilisateurs du système :** les transactions sont validées par les ordinateurs connectés au réseau ; en échange de la mise à disposition de leur puissance calcul, les « mineurs » se voient rétribués en *bitcoins* générés automatiquement par l'algorithme du

---

<sup>1</sup> Satoshi Nakamoto n'a pas été identifié. Ce nom pourrait être le pseudonyme d'un programmeur ou d'une équipe de programmeurs.

<sup>2</sup> Il est par conséquent possible de refuser les paiements en *bitcoins* sans contrevioler aux dispositions de l'article R. 642-3 du code pénal, qui punit le fait de refuser les paiements libellés en euros, ayant cours légal.

<sup>3</sup> Article 4.15 de la directive 2007/64/CE du 13 novembre 2007 sur les services de paiement (DSP).

---

système. On estime à environ 100 000 le nombre de processeurs participant aux opérations, parfois regroupés en véritables « fermes de minage », consommant d'importantes ressources mais pouvant engendrer d'importants profits.

**Surtout, le *bitcoin* offre une très grande sécurité des transactions :** celles-ci sont cryptées et validées par un grand nombre d'ordinateurs, de manière décentralisée, sans passer par un système « central » par définition plus vulnérable.

## **B. DES RISQUES À SURVEILLER**

**Il est vrai que le système comporte des risques notoires,** qui ont conduit les régulateurs à multiplier les avertissements ces derniers mois<sup>1</sup>.

**En premier lieu, le *bitcoin* se caractérise par une très forte volatilité :** un *bitcoin* valait moins d'un dollar jusqu'en 2011, presque 1 200 dollars à l'automne 2013, et environ 650 dollars aujourd'hui. **De fait, le système est intrinsèquement spéculatif, puisque la rareté y est pour ainsi dire programmée :** le rythme de création des *bitcoins* prévu par l'algorithme suit en effet une courbe décroissante, jusqu'à atteindre un maximum de 21 millions d'unités qui devrait être atteint en 2140, contre environ 12 millions d'unités aujourd'hui. Mais cette « rareté organisée » est aussi la condition de son succès puisqu'elle garantit les détenteurs contre une dévaluation de leurs avoirs : il n'existe pas de « planche à *bitcoins* ».

**Autre faiblesse majeure, le *bitcoin* ne bénéficie d'aucune garantie de convertibilité en monnaie « réelle » par les pouvoirs publics.** Ceci laisse les utilisateurs bien dépourvus en cas de perte généralisée de confiance dans le système. La valeur du *bitcoin* n'étant adossée à aucun actif « réel », tout l'édifice repose en effet sur la seule crédibilité que lui attribue la communauté des investisseurs.

**Ensuite, si le protocole de validation des transactions est lui-même très sécurisé, il n'en va pas nécessairement de même pour le « stockage » des *bitcoins*.** La plupart des utilisateurs décident de stocker leurs *bitcoins* sur des « comptes » ouverts auprès de plateformes d'échange en ligne. **Mais le piratage puis la faillite de Mt. Gox, la plus grande plateforme au monde, qui a ruiné près de 127 000 utilisateurs le 28 février 2014,** démontre la fragilité de ces « coffres forts » virtuels – d'autant que l'issue des recours judiciaires engagés aux États-Unis ou au Japon paraît bien incertaine. Bien sûr, il est aussi possible de stocker ses *bitcoins* sur un support physique personnel, tel qu'un disque dur, une tablette ou un *smartphone*. Mais les risques de perte ou de destruction accidentelle ne sont pas moindres : ainsi, James Howell, un Britannique qui avait acquis 7 500 *bitcoins* contre une poignée de livres sterling en 2009, a par erreur jeté son disque dur en croyant

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet les réponses aux questions 1, 3 et 7 du questionnaire « général ».

se débarrasser d'un matériel informatique obsolète ; la valeur des *bitcoins* stockés sur ce disque dur atteindrait aujourd'hui plusieurs millions de livres sterling...

**Surtout, l'anonymat qui s'attache aux transactions fait du *bitcoin* une aubaine pour la cybercriminalité ou le blanchiment.** C'est à ce jour la principale préoccupation des autorités des pays étudiés (cf. *infra*). De fait, les transactions en *bitcoins* sont bien plus difficiles à tracer que les transactions interbancaires classiques, même si cela n'est pas impossible. Par exemple, les services des douanes ont arrêté un trafiquant de stupéfiants qui se faisait payer en *bitcoins*, comme cela a été évoqué lors de l'audition du 15 janvier 2014. Certes, **le site *The Silk Road*, où l'on pouvait se procurer drogues, armes et contrefaçons diverses moyennement un paiement en *bitcoins*, a été fermé fin 2013** par le *Federal Bureau of Investigations* (FBI) américain. Mais il ne faudrait pas en déduire que tout risque est écarté, comme en témoigne l'arrestation, le 28 janvier 2014 à New York, de Charlie Shrem, vice-président de la *Bitcoin Foundation*, accusé d'avoir blanchi plus d'un million de dollars en *bitcoins* par l'intermédiaire d'une plateforme clandestine.

**Toutefois, il convient de se garder de tout alarmisme à ce stade** – même si la Banque de France, Tracfin et l'AMF sont dans leur rôle en appelant à la vigilance face aux risques encourus par les utilisateurs. **Pour l'heure, c'est précisément la volatilité et l'absence de statut légal du *bitcoin* qui devraient limiter son développement au-delà d'un cercle d'initiés** : en effet, quel particulier ou quel commerçant aurait intérêt à réaliser ses transactions au moyen d'un étalon dont la valeur peut être divisée par deux en moins d'une heure ? De deux choses l'une : soit le *bitcoin* connaît un développement encore plus important, et c'est que ses principales faiblesses auront été écartées ; soit les risques persistent, et la croissance sera entravée.

**Par ailleurs, le *bitcoin* ne constitue en aucun cas une menace pour la stabilité macroéconomique, compte tenu de la masse monétaire négligeable qu'il représente** : entre 5 et 8 milliards de dollars, contre des milliers de milliards de dollars pour les grandes devises. Aujourd'hui, il semble donc que le *bitcoin* tienne davantage du produit spéculatif de niche que d'une véritable alternative à la monnaie.

### C. DE MULTIPLES POSSIBILITÉS À EXPLORER

**L'attention accordée presque exclusivement aux risques revient à ignorer les multiples opportunités qu'ouvrent les monnaies virtuelles.** Ce n'est pas parce qu'une innovation vient mettre au défi nos conceptions traditionnelles de l'économie et de la souveraineté qu'il faut les rejeter en bloc, d'autant qu'il serait très difficile d'empêcher les particuliers d'en faire usage sur des plateformes *offshore*, hébergées à l'étranger.

D'abord, en tant qu'alternative aux monnaies légales, les monnaies virtuelles n'ont sans doute pas encore déployé tout leur potentiel. Les plus

---

optimistes parlent ainsi de mettre en place des offres de crédit ou encore de financement participatif (*crowdfunding*) en *bitcoins*.

**Mais surtout, plus encore qu'une « monnaie », le *bitcoin* est une technologie**, un protocole de validation des transactions entièrement décentralisé, « auditable » par tous et très sécurisé. En effet, dans le protocole *bitcoin*, aucun « tiers de confiance » n'est jamais en possession de l'information complète, celle-ci étant néanmoins parfaitement vérifiée. **Or, s'il est possible de valider des transactions par cette méthode, pourquoi ne pas s'en servir pour valider autre chose ?** Par exemple, des mots de passe, des titres d'identités, des diplômes et autres certificats, ou même des votes électroniques. La fraude sur l'authenticité de nombreux documents ou procédures pourrait s'en trouver considérablement réduite.

**D'ailleurs, le *bitcoin* n'est pas la seule « monnaie virtuelle », loin s'en faut** : il y en a eu d'autres hier (*Liberty Reserve, e-Gold*), il y en aura d'autres demain (le *litecoin* est par exemple inspiré du *bitcoin*). **Il est donc très important pour les pouvoirs publics de ne pas rester en retrait et d'accompagner ces innovations par une régulation adaptée.**

## II. RÉGULER SANS ENTRAVER : LE CHEMIN ÉTROIT DES POUVOIRS PUBLICS

### A. LES CHOIX DE LA FRANCE : UNE RÉGULATION INACHEVÉE ?

**La régulation des monnaies virtuelles apparaît aujourd'hui comme une nécessité**, à la fois pour sécuriser les utilisateurs et les acteurs qui prennent le risque d'innover, et pour prévenir les dérives qui, sinon, continueront à décrédibiliser le système dans son ensemble. Toutefois, il est difficile d'apporter une réponse normative à un phénomène qui se joue des frontières géographiques autant que des cadres conceptuels.

L'audition du 15 janvier 2014 au Sénat a montré que **certains acteurs privés présents sur le marché du *bitcoin* étaient en attente d'une régulation**, ce dont il faut se féliciter. De nombreux acteurs français, regroupés au sein de l'*Association Bitcoin France*, ont ainsi appelé le 9 juillet 2014 à l'établissement d'un cadre réglementaire stable<sup>1</sup>. Sans surprise, les professionnels demandent un maximum de souplesse et un « moratoire » sur la fiscalité, là où les autorités plaident pour des contrôles plus pointilleux et un traitement fiscal normal. **L'enjeu est ici de réguler efficacement sans « tuer » l'innovation.**

**La France a su réagir assez rapidement en matière de régulation.** Le 11 juillet 2014, en se fondant notamment sur les travaux conduits à

---

<sup>1</sup> *Association Bitcoin France*, « Quatre propositions pour un développement responsable de Bitcoin en France », 9 juillet 2014.

l'initiative de votre commission ainsi que sur le rapport du groupe de travail piloté par Tracfin<sup>1</sup>, **le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, a annoncé plusieurs mesures très concrètes :**

**1) Une clarification du régime fiscal applicable aux monnaies virtuelles par l'instruction fiscale du 11 juillet 2014.** Les plus-values seront ainsi imposées au **barème progressif de l'impôt sur le revenu**, au premier euro, au titre des bénéfices non-commerciaux (BNC) si celle-ci est occasionnelle<sup>2</sup>, ou des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) si l'activité d'achat-revente est habituelle<sup>3</sup> – le cas devrait être peu fréquent au-delà des plateformes d'échange. **Par voie de conséquence, les moins-values seront déductibles sous certaines conditions<sup>4</sup>.** Les *bitcoins* et leurs équivalents entreront par ailleurs dans le patrimoine imposé au titre de **l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)** et seront soumis aux **droits de mutation à titre gratuit (DMTG)**. En revanche, **la France soutiendra au niveau européen un non-assujettissement à la TVA des échanges de *bitcoins*<sup>5</sup>**, afin d'éviter de réitérer l'expérience malheureuse des « quotas carbone » qui ont donné lieu à un gigantesque « carrousel TVA ».

**2) Une limitation de l'anonymat :** le ministre entend imposer aux plateformes d'échange une obligation de prise d'identité à l'occasion d'une ouverture de compte, d'un retrait ou d'un dépôt. Au niveau européen, il est proposé d'imposer aux professionnels d'identifier l'auteur et le bénéficiaire de chaque transaction, ainsi que l'origine des fonds. Une concertation a été engagée avec les professionnels sur ce sujet.

**3) Un plafonnement des paiements en monnaies virtuelles,** comme cela existe pour le numéraire<sup>6</sup> : dans les deux cas, cela se justifie par l'anonymat qui s'attache aux transactions.

En ce qui concerne la régulation des « services » liés au *bitcoin*, il faut signaler que **l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) considère que les intermédiaires proposant d'échanger des « monnaies virtuelles » contre des monnaies ayant cours légal sont soumis au statut de prestataire de services de paiement (PSP)**. À ce titre, ils doivent solliciter un agrément de l'ACPR, respecter diverses obligations prudentielles, et sont assujettis aux règles de lutte contre le blanchiment et le financement du

---

<sup>1</sup> Groupe de travail « monnaies virtuelles », « L'encadrement des monnaies virtuelles : recommandations visant à prévenir leurs usages à des fins frauduleuses ou de blanchiment », juin 2014.

<sup>2</sup> Article 92 du code général des impôts.

<sup>3</sup> Article 34 du code général des impôts.

<sup>4</sup> Les moins-values sont déductibles sur la totalité du bénéfice dans le cas des BIC, et seulement dans la même catégorie d'activité dans le cas des BNC.

<sup>5</sup> Les biens et services vendus en *bitcoins* restent bien sûr, à l'instar des biens vendus en euros, soumis à la TVA dans les conditions de droit commun.

<sup>6</sup> Aux termes de l'article D. 112-3 du code monétaire et financier, le plafond des paiements en espèces à un commerçant est fixé à 3 000 euros, ou 15 000 euros si le domicile fiscal est situé hors de France.

---

terrorisme. Ainsi, les utilisateurs qui ouvrent un compte auprès d'une plateforme d'échange telle que la française *Paymium* (anciennement *Bitcoin-Central*), ouvrent en même temps un compte auprès de cet établissement de paiement agréé. Trois personnes qui opéraient une plateforme d'échange de *bitcoins* sans autorisation ont, à l'inverse, été arrêtées le 7 juillet 2014 par les gendarmes de la région Midi-Pyrénées, qui ont à cette occasion « saisi » 388 bitcoins, soit environ 200 000 euros.

**D'un point de vue comptable**, les *bitcoins* sont, d'après les éléments transmis à vos rapporteurs, considérés par les entreprises comme des **stocks**, et inscrits au bilan à leur valeur vénale au moment de l'achat et de la vente. Aucune autorité comptable n'a toutefois pris de position officielle à ce jour.

## B. UNE COMPARAISON INTERNATIONALE

Les réponses au questionnaire adressé par vos rapporteurs aux missions économiques de la direction générale du Trésor montrent que **si tous les pays se posent à peu près les mêmes questions, tous n'y apportent pas les mêmes réponses**. Pour l'instant, ces divergences sont davantage le reflet d'hésitations que de conceptions opposées de la part des différents pays. Toutefois, **à terme, le maintien de qualifications juridiques hétérogènes pourrait poser problème**, le phénomène des monnaies virtuelles étant par essence transnational. Il ne faudrait pas que le *bitcoin* s'ajoute à la liste des « produits hybrides » qui permettent, grâce à une qualification juridique différente selon les pays, d'échapper à toute régulation ou à toute taxation<sup>1</sup>.

Les comparaisons avec les treize pays étudiés par les services de la direction générale du Trésor montrent que **la France se situe à mi-chemin entre les pays les plus régulateurs et les pays les plus permissifs**.

### 1. La qualification juridique des monnaies virtuelles

**Il n'existe pas à ce jour de consensus quant à la nature juridique des monnaies virtuelles**, entre les différents pays ou, en « interne », entre leurs différentes administrations. À cet égard, la France évolue dans le même flou que la plupart des autres pays, tels que le Canada, Chypre, l'Inde, Israël, le Japon ou encore le Royaume-Uni.

Toutefois, certains pays comme la Chine, la Thaïlande ou la Corée du Sud considèrent explicitement les monnaies virtuelles comme des « biens » ou des « marchandises », fussent-elles numériques, à l'instar d'un

---

<sup>1</sup> Le projet « BEPS » (« Base Erosion and Profit Shifting ») de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), qui vise à lutter contre l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices, considère précisément les produits et dispositifs hybrides l'une des principales « failles » de la fiscalité internationale.

fichier musical « mp3 ». Le gouverneur de la Banque central chinoise a ainsi comparé les *bitcoins* aux timbres échangés par les philatélistes<sup>1</sup>.

La BaFin, l'autorité de supervision financière allemande, fait figure d'exception en qualifiant les monnaies virtuelles d'« unités de compte », qui entrent dans la catégorie des instruments financiers au même titre que les devises. Cette définition sous-entend que le *bitcoin* s'apparenterait à une quasi-monnaie. En France, l'Autorité des marchés financiers (AMF) a récemment défini la monnaie virtuelle comme une « monnaie non-réglée et numérique », sans toutefois être suivie en cela par le Gouvernement<sup>2</sup>.

## 2. Le régime fiscal applicable aux monnaies virtuelles

Plusieurs pays ont choisi d'imposer la détention et les transactions de monnaies virtuelles, quand bien même celles-ci n'auraient pas reçu de définition légale.

**Les régimes fiscaux choisis demeurent toutefois très hétérogènes :** assimilés aux gains aux jeux en ligne par la Chine et à ce titre taxés à l'impôt sur le revenu, les *bitcoins* sont imposés comme des biens immobiliers par l'Allemagne et comme des revenus du capital par les États-Unis, ce qui emporte une taxation des plus-values.

**En matière de TVA, il convient de distinguer la vente de biens et de services contre des *bitcoins*, et les échanges de *bitcoins* contre des monnaies légales.** Dans le premier cas, il semble que la TVA doive s'appliquer dans les conditions de droit commun ; la taxe est alors calculée d'après la valeur en monnaie légale des biens et services. Dans le cas des échanges de *bitcoins* eux-mêmes et des services liés, les appréciations divergent entre les pays qui se sont exprimés sur le sujet – Allemagne, Royaume-Uni, Singapour etc. **Au niveau européen, la France prônera un non-assujettissement**, compte tenu des risques de fraude qui s'attachent au remboursement des créances de TVA sur les actifs immatériels.

**Enfin, certains pays n'ont émis aucune règle** ni donné aucune précision quant au traitement fiscal des monnaies virtuelles : c'est le cas de Chypre, de l'Inde (malgré un projet inabouti), d'Israël, de la Russie ou encore de la Thaïlande.

## 3. La régulation des échanges de monnaies virtuelles

En ce qui concerne la régulation des transactions et des plateformes d'échange, **la plupart des pays ont multiplié les avertissements**, d'abord sur

---

<sup>1</sup> À noter que la Chine dispose, par ailleurs, d'une définition *ad hoc* pour les monnaies virtuelles utilisées dans les jeux en ligne.

<sup>2</sup> Autorité des marchés financiers, « Cartographie 2014 des risques et des tendances sur les marchés financiers et pour l'épargne », conférence de presse du 4 juillet 2014.

---

les risques encourus par les utilisateurs des monnaies virtuelles, et surtout sur les risques de blanchiment et de financement du terrorisme. Toutefois, tous n'en concluent pas que cela justifie une intervention du régulateur, voire du législateur : **beaucoup considèrent, à l'instar du Japon, que réguler revient à légitimer, et donc à encourager.** Ainsi des pays comme l'Allemagne, Israël ou le Canada se contentent-ils de **prévenir les utilisateurs de bitcoins qu'ils agissent « à leurs risques et périls »**, sans garantie publique d'aucune sorte.

**Les positions les plus strictes viennent de la Russie, de la Chine et du Japon.** La Chine et le Japon interdisent tout usage du *bitcoin* aux établissements financiers, et notamment l'échange contre des devises ; en Chine, les détenteurs de *bitcoins* sont toutefois autorisés à échanger cette « marchandise » entre eux. Plus stricte encore, **la Russie attache tout simplement à l'usage des monnaies virtuelles une présomption de « participation à des opérations illégales, notamment de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ».**

**La France fait à cet égard preuve d'un libéralisme prudent,** en n'interdisant pas les monnaies virtuelles mais en assujettissant les plateformes au statut encadré de **prestataire de service de paiement (PSP)**. Un choix comparable a été fait par les États-Unis, les plateformes ayant l'obligation de s'enregistrer auprès du *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN) chargé de la lutte anti-blanchiment.

#### 4. Le soutien à l'innovation

**Sans surprise, c'est aux États-Unis, au Canada ou encore en Israël que l'innovation en matière de monnaies virtuelles est la plus dynamique.** Les incubateurs, *business angels* et autres *start-ups* s'y multiplient, dans un contexte de bienveillance des autorités publiques – aucun fonds public spécifique n'ayant toutefois pu être identifié lors des recherches. Aux États-Unis, près de 100 millions de dollars ont été levés depuis la création du *bitcoin* en 2009, au bénéfice de 19 *start-ups*. Au Canada, la ville de Vancouver se targue d'avoir hébergé le premier « distributeur automatique » de *bitcoins*. En Israël, plusieurs dizaines de commerces acceptent *bitcoins* et « *Isracoins* », une monnaie virtuelle locale créée en 2014. À Chypre, l'université de Nicosie accepte le paiement des frais de scolarité en *bitcoins*, même si peu d'étudiants ont semble-t-il sauté le pas.

#### C. LES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS

Trois « profils » résument les différentes attitudes adoptées face au développement des monnaies virtuelles. D'abord, **les « sceptiques »**, parmi lesquels figurent de nombreux juristes et économistes : ceux-ci soulignent à bon droit que le *bitcoin* n'est pas une véritable monnaie, mais ils oublient la

très prometteuse dimension « technique » du système. Ensuite, les « **inquiets** », dont font partie la plupart des régulateurs, car il est de leur devoir d'anticiper les problèmes et de les prévenir. Enfin, les « **optimistes** », qui considèrent, pour reprendre une expression souvent utilisée, que le *bitcoin* est aux transactions ce que *l'email* a été au courrier et le *web* à l'édition.

**Le potentiel de développement des monnaies virtuelles est important, et justifie l'élaboration d'un cadre juridique qui permette de favoriser l'innovation tout en prévenant les dérives.** Les pouvoirs publics doivent ainsi mener dans la durée un véritable travail de veille et de réflexion sur les monnaies virtuelles, et continuer à informer les utilisateurs sur les risques mais aussi les droits associés.

Il importe surtout de **mettre en place une régulation au niveau de l'Union européenne et si possible au niveau international**, condition *sine qua non* de son efficacité : les monnaies virtuelles sont des monnaies sans frontières.

**Concernant la qualification juridique des monnaies virtuelles**, et dans l'attente d'une réflexion juridique plus aboutie, il convient de **continuer à « tester » pour l'instant le recours aux catégories du droit existantes, et d'appliquer dans la mesure du possible le droit commun** plutôt que de créer une catégorie *ad hoc*. De fait, l'absence de qualification juridique des monnaies virtuelles, correspondant au choix de la plupart des pays aujourd'hui, emporte **plusieurs avantages** :

- **d'une part, l'application par défaut du droit commun des biens « ordinaires »**, notamment en termes de protection des consommateurs, d'escroquerie et de litiges commerciaux. Ainsi, l'absence de qualification spécifique ne signifie pas qu'il existe un vide juridique.

- **d'autre part, une imposition au barème de l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun**, au titre des BIC ou des BNC, ainsi qu'un assujettissement à l'ISF et aux droits de mutation, comme le précise l'instruction fiscale du 11 juillet 2014 (cf. *supra*). La question de l'application effective de ce traitement fiscal, et notamment du contrôle des déclarations souscrites par les contribuables, reste toutefois posée – même si les enjeux financiers sont pour l'instant très faibles.

Par ailleurs, **le fait que les plateformes d'échanges soient soumises au statut de prestataires de services de paiement (PSP) (cf. *supra*) permet l'application des règles de lutte anti-blanchiment aux monnaies virtuelles**, même si ces dernières n'y sont pas soumises *en tant que telles* faute de qualification juridique. De fait, les monnaies virtuelles n'offrent d'intérêt en termes de blanchiment et d'activités illicites que si elles peuvent *in fine* être converties en monnaies « officielles », ce qui suppose de passer à un moment où un autre par une plateforme d'échange. **Toutefois, il pourrait être opportun de mentionner explicitement dans le droit en vigueur l'application des règles de lutte contre le blanchiment et le financement du**

---

**terrorisme** : la révision en cours de la directive sur les services de paiement (DSP)<sup>1</sup>, pourrait être l'occasion de le faire, et d'harmoniser les positions des différents États membres. Par ailleurs, une mention pourrait être introduite dans le code monétaire et financier (CMF), par anticipation ou transposition.

À défaut de s'en tenir au droit commun, **trois solutions pourraient être envisagées** :

**1) Assimiler les monnaies virtuelles aux « instruments financiers »** au sens de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier (CMF), **par référence notamment aux devises**, avec deux conséquences principales :

- **l'application de règles spécifiques aux marchés financiers**, dont l'application relève de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR).

- **un traitement fiscal analogue aux plus-values sur les opérations de change**. Toutefois, d'après les éléments transmis à votre président et à votre rapporteur général, il n'existe pas à ce jour de disposition spécifique concernant la fiscalité des devises...

**2) Qualifier les monnaies virtuelles de « biens meubles » immatériels** au sens de l'article 150 UA du code général des impôts, ce qui entraînerait l'application d'une **exonération des plus-values lorsque le prix de cession est inférieur à 5 000 euros** – c'est par exemple la solution retenue pour les « quotas carbone ». Une imposition « par défaut » au premier euro, dans les conditions de droit commun, semble toutefois préférable à ce stade compte tenu du montant de la plupart des transactions.

**3) Assimiler les monnaies virtuelles à l'or**, ce qui permettrait de déclencher la **compétence de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)** – qui est à l'origine de la proposition – au titre des transferts physiques de capitaux au-delà du seuil de 10 000 euros<sup>2</sup>. L'application pratique de cette mesure pose toutefois question, compte tenu de la nature différente de l'or et des monnaies virtuelles.

**En conclusion, la France dispose de véritables atouts** dans le contexte du développement des monnaies virtuelles. **D'abord, un certain nombre d'acteurs importants** – qui visent d'ailleurs un marché européen plus que national –, de surcroît déjà organisés. **Ensuite, une capacité d'innovation avérée** en matière de technologies financières, qui a déjà fait ses preuves en ce qui concerne les modes alternatifs de paiement (*crowdfunding*, paiement par *smartphone* etc.) et pourrait aujourd'hui s'étendre aux monnaies virtuelles. **Enfin, un cadre réglementaire et fiscal en construction, caractérisé par son pragmatisme**. Il convient à cet égard de

---

<sup>1</sup> Directive 2007/64/CE du 13 novembre 2007 sur les services de paiement (DSP).

<sup>2</sup> Article L. 152-1 du code monétaire et financier (CMF). L'article 54 de la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a étendu la compétence de la DGDDI aux transferts sous forme de cartes prépayées, d'or et de jetons de casino.

noter que la supervision des « services » et la qualification des « objets » ne suffiront pas à empêcher pas les détenteurs de *bitcoins* de les utiliser pour vendre ou d'acquérir des biens illégaux : **l'action des forces de l'ordre et de la justice est complémentaire de la mise en place d'un cadre réglementaire.**

Les monnaies virtuelles et les technologies qui leur sont liées ouvrent de vastes perspectives, qui ne sauraient être ignorées ou seulement rejetées : il importe, dès lors, de **poursuivre la démarche de régulation engagée, dans un esprit d'ouverture teinté de vigilance.**

**SECONDE PARTIE :  
ANNEXES**



---

**LETTRE DES RAPPORTEURS AU MINISTRE****SÉNAT***République Française*

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

SB

Paris, le 19 mars 2014

Monsieur le Ministre,

La commission des finances du Sénat a organisé le 15 janvier 2014 une audition portant sur les enjeux liés au développement des monnaies virtuelles, parmi lesquelles figure le *bitcoin*. Étaient notamment présent des représentants de la direction générale du Trésor, de la Banque de France, de TRACFIN et de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

L'intérêt porté par les membres de la commission des finances à cette audition ainsi que les développements récents de l'actualité nous ont convaincu de poursuivre notre travail sur le sujet.

C'est pourquoi, nous vous adressons deux questionnaires, pour lesquels nous souhaiterions obtenir des réponses avant le 30 avril 2014. Le second est un questionnaire-type qui pourrait être adressé à différents services économiques régionaux.

Ces réponses sont susceptibles d'être reproduites et nous vous prions de bien vouloir nous indiquer celles qui doivent rester confidentielles.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.



**Philippe MARINI**  
Président



**François MARC**  
Rapporteur général

**Monsieur Pierre MOSCOVICI**  
*Ministre de l'économie et des finances*  
139, rue de Bercy  
75 572 PARIS Cedex 12



---

## RÉPONSES DE L'ADMINISTRATION AU QUESTIONNAIRE GÉNÉRAL

*Travail coordonné par la direction générale du Trésor (DGT) à la demande du président et du rapporteur général de la commission des finances du Sénat. Les informations transmises sont reproduites ci-dessous dans leur intégralité.*

### **1) Transmettre l'ensemble des documents produits par l'administration relatifs aux monnaies virtuelles (rapports, notes, circulaires, etc.).**

La **Banque de France** a publié le 5 décembre 2013 sur son site Internet un « Focus » sur les monnaies virtuelles<sup>1</sup> mettant en garde les utilisateurs des monnaies virtuelles sur les risques qu'ils encourent.

L'**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution** a publié une position et un communiqué le 29 janvier 2014 relatifs aux opérations sur les Bitcoins en France<sup>2</sup>.

La **Direction générale du Trésor** a diffusé le 7 mai 2014 un « non-paper » à l'intention du Comité des services financiers qui réunit l'ensemble des Etats membres de l'UE. Certains **services économiques** auprès des ambassades ont également produit des notes d'analyse début 2014.

La **Direction du Renseignement Douanier** (DRD) de la DGDDI a produit plusieurs analyses qui ont servi à alimenter les réflexions du groupe de travail lancé par TRACFIN (cf. ci-dessous) :

- décembre 2013 : une étude relative à l'état des lieux des monnaies virtuelles en sources ouvertes, actualisée en février en 2014,
- janvier 2014 : trois notes de tendance relatives à *Webmoney*, *BTC China* et *Mt. Gox*.

Par ailleurs, plusieurs travaux sont en cours au sein de la **Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières**. La division « veille et analyse stratégique » effectue une veille sur la problématique des monnaies virtuelles en tant que menace potentielle pour les activités douanières avec le soutien du groupe renseignement financier de la DSAO.

---

<sup>1</sup> Cf. [http://www.banque-france.fr/fileadmin/user\\_upload/banque\\_de\\_france/publications/Focus-10-stabilite-financiere.pdf](http://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/publications/Focus-10-stabilite-financiere.pdf)

<sup>2</sup> Cf. [http://acpr.banquefrance.fr/fileadmin/user\\_upload/acpr/publications/registre-officiel/201401-Position-2014-P-01-de-l-ACPR.pdf](http://acpr.banquefrance.fr/fileadmin/user_upload/acpr/publications/registre-officiel/201401-Position-2014-P-01-de-l-ACPR.pdf)

Deux études seront publiées dans les mois à venir sur :

- les liens entre e-commerce et monnaies virtuelles afin d'identifier les risques et les opportunités de croissance que ces monnaies pourraient offrir pour le commerce en ligne ;
- les ouvertures prochaines d'échangeurs de monnaies virtuelles qui permettent des retraits de métaux précieux, tel que *Ripple*. En effet, avec l'augmentation des actes de blanchiment utilisant l'or, les échangeurs utilisant les métaux précieux pourraient intéresser les blanchisseurs.

**Cyberdouane** réalise des enquêtes sur des marchandises illégales ou illicites pouvant être acquises par le biais de monnaies virtuelles (cf. première opération d'achat en Bitcoins, qui a permis l'interpellation d'un trafiquant de stupéfiants).

Enfin, un rapport sur les monnaies virtuelles, présentant les conclusions d'un groupe de travail lancé par **Tracfin** en décembre 2013, est attendu pour l'été 2014. Ce groupe de travail inter-administrations (cf. question 2 pour une présentation détaillée) a pour objectif d'étudier les risques émanant des monnaies virtuelles ainsi que les moyens de limiter ces risques.

**2) Indiquer si des structures de réflexion sur ce sujet ont été mises en place au sein de ou par l'administration. Si oui, préciser leur mission, leur composition et l'échéancier de leurs travaux.**

Les autorités de régulation et de contrôle françaises ont engagé un certain nombre de réflexions sur le sujet des monnaies virtuelles, qui ont pris plusieurs formes.

Dans le prolongement de réflexions engagées en 2011<sup>1</sup>, Tracfin a lancé en décembre 2013 un groupe de travail inter-administrations sur les monnaies virtuelles, associant la Direction Générale du Trésor (DGT), la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI), la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG), la Direction Centrale de la Police Judiciaire (DCPJ), la Direction Générale de la Gendarmerie (DGG), la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), l'Autorité des Marchés Financiers (AMF), l'Autorité de Contrôle Prudentiel

---

<sup>1</sup> Tracfin avait alors piloté un groupe de travail sur les nouveaux moyens de paiement ; la monnaie virtuelle avait fait partie des questions évoquées. Le rapport annuel 2011 de Tracfin reprend les résultats des travaux de ce groupe.

---

et de Résolution (ACPR), la Banque de France ainsi que la Direction Centrale du Renseignement Intérieur (DCRI).

Ce groupe s'est réuni en décembre 2013, ainsi qu'en janvier, avril et juin 2014 afin de dresser un panorama des risques et menaces présentés par les monnaies virtuelles. Ses travaux déboucheront sur des propositions visant à limiter ces risques à l'été 2014.

Le service a également proposé qu'un appel à vigilances soit formulé à l'attention des professionnels déclarants pour les inviter à signaler particulièrement des opérations en lien avec des plates-formes internet permettant la conversion ou l'achat-revente de monnaies virtuelles. Par ailleurs, à l'occasion de ses rencontres avec les représentants des déclarants du secteur bancaire, Tracfin recommande la mise en place d'une vigilance « monnaies virtuelles ».

Des échanges réguliers ont également lieu entre la Direction générale du Trésor, l'AMF, la Banque de France et l'ACPR sur les monnaies virtuelles et les réponses réglementaires qu'il pourrait être nécessaire d'y apporter, au regard des travaux internationaux actuellement en cours dans plusieurs enceintes européennes (ESMA, BCE et EBA notamment).

**3) Indiquer si la France a sollicité des prises de position sur le sujet au niveau européen (Commission européenne, BCE, EBA). Indiquer si des échanges ont lieu avec les administrations étrangères ou dans le cadre de l'Union européenne.**

L'ancien ministre de l'Économie et des Finances, Pierre Moscovici, a souligné, en mars 2014, la nécessité que soit lancée une réflexion européenne sur les monnaies virtuelles (communiqué de presse du 5 mars 2014). Il a rappelé que les règles de protection des consommateurs et des investisseurs ne s'appliquaient pas efficacement aux avoirs détenus en monnaies virtuelles - notamment en *bitcoins* - et a appelé les consommateurs à la plus grande vigilance dans leur détention et leur utilisation. Il a annoncé son intention de saisir les Etats membres de l'Union européenne de la question en portant le sujet à l'examen du Conseil.

Par ailleurs, plusieurs enceintes techniques se sont déjà saisies de cette question, et les représentants français participent activement aux discussions qui s'y déroulent.

## A - Au niveau européen

1. Deux groupes d'experts présidés par la DG Marché intérieur de la Commission européenne ont eu l'occasion d'aborder le sujet des monnaies virtuelles :

- le groupe de travail en matière de lutte contre le blanchiment, qui attend les résultats des travaux d'identification des risques liés aux monnaies virtuelles menés par l'Autorité bancaire européenne (EBA) et réfléchit aux approches réglementaires envisageables pour contrôler les risques identifiés.
- le groupe de travail chargé au Conseil de la négociation de la révision de la directive sur les services de paiement : une première discussion, non conclusive, a souligné les interrogations et les attentes des Etats membres quant à l'application de la réglementation en matière de paiement aux plateformes qui convertissent des monnaies virtuelles. La Commission européenne a indiqué qu'elle était favorable à une approche commune sur le sujet, et qu'il convenait également d'attendre les premières conclusions des travaux menés par l'EBA.

2. Le Comité des services financiers (ou Financial Services Committee - FSC), où la France est représentée par la direction générale du Trésor, a évoqué, lors de ses réunions du 7 mai et du 27 juin 2014, les conclusions provisoires de l'EBA au sujet des monnaies virtuelles. L'EBA a mentionné différentes options qui vont du statu quo à l'interdiction en passant par différents niveaux d'encadrement. À cette occasion, la France a proposé, par un document de position, une approche coordonnée du sujet et a suggéré que les Etats membres prennent une position sur l'opportunité de considérer que les plates-formes de conversion de monnaies virtuelles en devises ayant cours légal soient soumises à un agrément sur la base de la directive sur les services de paiement.

3. Les autorités européennes de supervision conduisent également des travaux :

- L'Autorité bancaire européenne (EBA), qui associe les superviseurs bancaires, dont l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (APCR) pour la France, a conduit des travaux au cours du printemps 2014 visant à inventorier les risques liés aux monnaies virtuelles et à définir les approches réglementaires envisageables. Ces travaux ont donné lieu à la publication d'un rapport début juillet 2014.

- 
- L'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA), où la France est représentée par l'Autorité des marchés financiers (AMF), réfléchit avec ses homologues étrangers sur les risques posés par les monnaies virtuelles, notamment via le comité permanent chargé de l'innovation financière (*Financial Innovation Standing Committee*).

4. La BCE a réalisé un rapport en 2012 sur les monnaies virtuelles dont l'actualisation est en cours. Ce document de référence recense les risques et les questions que posent les monnaies virtuelles.

## **B - Au plan international**

1. Le sujet est traité par le Groupe d'action financière (GAFI). La France participe aux travaux de ce groupe qui a examiné un premier document lors de sa réunion des 25-27 juin 2014. Ce document intitulé « les définitions clés et les risques potentiels en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme de la monnaie virtuelle » a été publié à l'issue de la réunion du GAFI. Il souligne que ces monnaies sont appelées à se développer<sup>1</sup> et qu'elles sont des outils puissants de circulation et de stockage de fonds illicites pour les blanchisseurs et les terroristes, hors d'atteinte des lois et de la justice.

Cette étude constitue pour le GAFI une évaluation préliminaire des risques de blanchiment et financement du terrorisme associés, tenant compte notamment des différents types de monnaies virtuelles. Ce rapport présente une série de définitions clés et constitue une base pour la production de bonnes pratiques ou de lignes directrices à l'attention des autorités compétentes et des professionnels assujettis (institutions financières, assurances, professions du chiffre et du droit, jeux, agents immobiliers, etc.).

2. A noter également, les travaux de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV), en particulier son comité chargé des risques émergents (*Committee on Emerging Risks*) au sein duquel siège l'AMF, et chargé de l'analyse des risques menaçant la stabilité financière ou le bon fonctionnement des marchés.

3. La Banque des règlements internationaux (BRI) examine également le sujet des monnaies virtuelles, avec des analyses menées au sein du CPSS.

4. Une première discussion a eu lieu au sein du comité permanent sur la coopération en matière de supervision et de réglementation (*Standing Committee on supervisory and regulatory cooperation, SCSRC*) du Financial Stability Board (FSB) le 3 juillet 2014.

---

<sup>1</sup> Cas d'Alipay ou de Google Checkout par exemple.

**4) Quelle est la nature juridique des monnaies virtuelles ? S'il semble admis qu'il ne s'agit pas d'une monnaie au sens du code monétaire et financier, s'agit-il : d'un bien (comme de l'or) ? d'un service ? Dans ce cas, s'agit-il d'un service régulé, comme un service de paiement ou de monnaie électronique, ou d'un service d'investissement ?**

Le concept de monnaie virtuelle est généralement appréhendé sous trois angles possibles :

- monnaie privée ;
- actif physique (comme l'or) ;
- actif financier.

De très nombreuses monnaies virtuelles sont en circulation. De natures variées, les monnaies virtuelles servent à la fois de moyen de paiement et de système de paiement qui, dans certains cas, peut être également interconnecté aux réseaux financiers réguliers. Il est donc difficile de classer les monnaies virtuelles dans une même catégorie alors que leurs systèmes sont très variés.

À ce jour, la nature juridique des monnaies virtuelles n'est, en France, pas tranchée. Au plan international, certains pays se sont prononcés, de façon assez diverse sur ce point, suivant les objectifs poursuivis (lutte contre l'évasion fiscale, lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme...).

*a) La qualification des monnaies virtuelles peut être considérée au regard de différentes branches du droit qui peuvent entrer en conflit.*

Ainsi, il est permis de considérer le *bitcoin* comme une unité de mesure monétaire, sous forme électronique, qui ne permet de réaliser des paiements qu'au sein d'une communauté d'acteurs qui reconnaissent la valeur de cette unité monétaire.

Au regard du droit civil, le *bitcoin* peut être considéré comme un bien meuble incorporel valorisable, utilisé comme outil spéculatif, plus précisément d'un bien meuble par détermination de la loi car il ne peut rentrer dans la catégorie des biens immeubles définie aux articles 517 à 526 du Code civil.

Dans le même temps, au regard de certaines dispositions législatives, les monnaies virtuelles ne paraissent pas pouvoir être assimilées à une marchandise ou à une matière première. La notion de « marchandise » qui figure à l'article D. 211-1 A du code monétaire et financier (CMF) recouvre

---

celle de « matière première », utilisée dans la directive MIF, qui est d'application maximale et que cet article transpose, ainsi que dans le règlement européen n° 1287/2006<sup>1</sup>. Les matières premières au sens de la directive MIF s'entendent de « *tout bien fongible pouvant être livré, en ce compris les métaux et leurs minerais et alliages, les produits agricoles et les fournitures énergétiques, telles que l'électricité* »<sup>2</sup>, et, aux termes du règlement européen susmentionné, « *ne devrait pas englober les services ou autres éléments qui ne sont pas des biens, tels que les monnaies ou les droits immobiliers, ou qui sont totalement incorporels* ». Dès lors, la nature incorporelle des monnaies virtuelles semble exclure celles-ci du champ des marchandises<sup>3</sup>.

La DGDDI relève qu'il serait intéressant de considérer certaines de ces monnaies virtuelles (décentralisées, convertibles dans les deux sens et spéculatives) comme un bien similaire à l'or, ce qui permettrait à la douane d'être compétente en termes de contrôle des transferts de capitaux ou de les classer sous une même appellation d'« instrument de paiement », ce qui les ferait alors toutes entrer dans le champ de contrôle de la douane. Toutefois, cette seconde option risquerait d'entraîner une confusion avec les moyens de paiement encadrés par le code monétaire et financier.

L'émission des monnaies virtuelles ne répond aujourd'hui à aucune qualification au regard de la réglementation bancaire et financière en vigueur :

- il ne s'agit pas d'instruments de paiement au sens du c) de l'article L. 133-4 du code monétaire et financier ;
- de même, la qualification de monnaie électronique ne saurait être retenue, les monnaies virtuelles ne représentant pas une créance sur l'émetteur et n'étant pas émises contre la remise de fonds, au sens de l'article L.315-1 du code monétaire et financier ;
- ces monnaies virtuelles ne rentrent pas, enfin, dans la catégorie des instruments financiers dont la liste est définie à l'article L. 211-1 du code monétaire et financier (à cet égard, il est à noter que l'Allemagne a quant à elle rangé les monnaies virtuelles parmi les instruments financiers ; il s'agit de la seule juridiction à l'avoir fait à notre connaissance).

---

<sup>1</sup> La doctrine n'opère pas de distinction et associe matières premières et marchandises, en relevant qu'il s'agit de biens corporels.

<sup>2</sup> Article 2 du règlement n° 1287/2006 du 10 août 2006

<sup>3</sup> On soulignera, en tout état de cause, que les dérivés de matières premières ne sont pas des instruments financiers de plein droit mais sous conditions de négociation sur un marché réglementé ou un SMN, compensation ou appels de couverture.

Ainsi, les monnaies virtuelles pourraient être apparentées, faute de réglementation actuellement plus précise :

- à une « mesure financière » – au sens de l'article D.211-1 A 1 du code monétaire et financier<sup>1</sup> – pouvant servir de support à des contrats financiers ;
- à un bien assimilable à un « bien divers » au sens de l'article L.550-1 du code monétaire et financier ;
- à des « indices » au sens de l'article L. 465-2-1 du code monétaire et financier, ce qui conférerait à l'AMF une compétence en termes de sanction vis-à-vis d'éventuelles manipulations de marché ;

---

**<sup>1</sup> Article L.211-1 du code monétaire et financier :**

« I. - Les instruments financiers sont les titres financiers et les contrats financiers.

II. - Les titres financiers sont :

1. Les titres de capital émis par les sociétés par actions ;
2. Les titres de créance, à l'exclusion des effets de commerce et des bons de caisse ;
3. Les parts ou actions d'organismes de placement collectif.

III. - Les contrats financiers, également dénommés " instruments financiers à terme ", sont les contrats à terme qui figurent sur une liste fixée par décret. »

**Article D.211- A du code monétaire et financier :**

« I.- Les contrats financiers mentionnés au III de l'article L. 211-1 sont :

1. Les contrats d'option, contrats à terme fermes, contrats d'échange, accords de taux futurs et tous autres contrats à terme relatifs à des instruments financiers, des devises, des taux d'intérêt, des rendements, des indices financiers ou des mesures financières qui peuvent être réglés par une livraison physique ou en espèces ;
2. Les contrats d'option, contrats à terme fermes, contrats d'échange, accords de taux futurs et tous autres contrats à terme relatifs à des marchandises qui doivent être réglés en espèces ou peuvent être réglés en espèces à la demande d'une des parties autrement qu'en cas de défaillance ou d'autre incident conduisant à la résiliation ;
3. Les contrats d'option, contrats à terme fermes, contrats d'échange et tous autres contrats à terme relatif à des marchandises qui peuvent être réglés par livraison physique, à condition qu'ils soient négociés sur un marché réglementé ou un système multilatéral de négociation ;
4. Les contrats d'options, contrats à terme fermes, contrats d'échange et tous autres contrats à terme relatifs à des marchandises qui peuvent être réglés par livraison physique, non mentionnés par ailleurs au 3, et non destinés à des fins commerciales, qui présentent les caractéristiques d'autres instruments financiers à terme, en tenant compte de ce que, notamment, ils sont compensés et réglés par l'intermédiaire d'une chambre de compensation reconnue ou font l'objet d'appels de couvertures périodiques ;
5. Les contrats à terme servant au transfert du risque de crédit ;
6. Les contrats financiers avec paiement d'un différentiel ;
7. Les contrats d'options, contrats à terme fermes, contrats d'échanges, accords de taux futurs et tous autres contrats à terme relatifs à des variables climatiques, à des tarifs de fret, à des autorisations d'émissions ou à des taux d'inflation ou d'autres statistiques économiques officielles qui doivent être réglés en espèces ou peuvent être réglés en espèces à la demande d'une des parties autrement qu'en cas de défaillance ou d'autre incident amenant la résiliation ;
8. Tout autre contrat à terme concernant des actifs, des droits, des obligations, des indices et des mesures, non mentionné par ailleurs aux 1 à 7 ci-dessus, qui présente les caractéristiques d'autres instruments financiers à terme, en tenant compte de ce que, notamment, il est négocié sur un marché réglementé ou un système multilatéral de négociation, est compensé et réglé par l'intermédiaire d'une chambre de compensation reconnue ou fait l'objet d'appels de couvertures périodiques. »

- en termes comptables, et à défaut de qualification juridique précise, les monnaies virtuelles pourraient être considérées comme un « actif physique », et non comme un actif financier, une monnaie ou de la trésorerie<sup>1</sup>.

***b) L'ACPR estime que l'activité d'intermédiation dans l'achat-vente des monnaies virtuelles contre une monnaie ayant cours légal est celle d'un intermédiaire financier qui réalise des encaissements de fonds pour le compte de tiers<sup>2</sup>.***

L'ACPR analyse cette activité comme la fourniture de services de paiement tels que définis à l'article L. 314-1 II du code monétaire et financier : « 3° c) exécution d'opérations de virement associées à un compte de paiement » ; « 5° acquisition d'ordres de paiement »<sup>3</sup>.

Par conséquent, les entités qui exerceront cette activité à titre habituel doivent disposer du statut de prestataire de services de paiement (PSP), et être ainsi agréées et soumises au régime prudentiel des PSP et assujetties aux dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Cette solution a été retenue par le Tribunal de commerce de Créteil, dans un jugement du 6 décembre 2011, confirmé en appel<sup>4</sup>, opposant la société MACARAJA au CIC<sup>5</sup>. Toutefois, cette analyse n'est pas partagée par l'ensemble des homologues européens de l'ACPR. Une interprétation de la Commission européenne pourrait dès lors s'avérer utile.

Certains Etats membres semblent réticents à utiliser le cadre européen relatif aux services et aux moyens de paiements en estimant que cela légitime l'usage des monnaies virtuelles qui ne sont pas réglementées en tant que telles.

---

<sup>1</sup> Le fisc américain, l'IRS, considère le bitcoin comme un actif et non comme une devise. A ce titre, les détenteurs de bitcoins sont traités comme des investisseurs boursiers.

<sup>2</sup> L'activité consiste à encaisser sur un compte ouvert au nom de l'intermédiaire, les fonds correspondant à l'achat de bitcoins. Ce paiement est réalisé soit par virement, soit par carte de paiement. Ensuite, les fonds sont conservés en principe jusqu'à la livraison de bitcoins à l'acheteur. Enfin, les fonds sont remis au vendeur par virement (déduction faite des commissions perçues).

<sup>3</sup> L'ACPR a eu à traiter des bitcoins dans le cadre d'une demande d'agrément de la société MACARAJA ainsi que dans le cadre d'un contrôle sur place en cours auprès d'un organisme financier.

<sup>4</sup> CA Paris du 26 septembre 2013.

<sup>5</sup> Les tribunaux français ont eu indirectement à connaître des bitcoins dans le cadre d'une affaire de droit au compte opposant une société MACARAJA, qui aurait assuré l'achat/vente de bitcoins, et l'établissement de crédit CIC, dépositaire des fonds reçus par la société MACARAJA et ne se sont prononcés jusqu'à présent que dans le cadre d'un référé. L'affaire est encore en cours d'instruction pour les volets blanchiment et exercice illégal.

**5) Faut-il définir les monnaies virtuelles en droit français au niveau législatif ou réglementaire ? Est-il préférable de disposer d'une norme européenne ou internationale (traité, accord) ?**

Avant de s'interroger sur le niveau approprié pour l'établissement d'une norme, une réflexion préalable sur l'opportunité d'une régulation des monnaies virtuelles doit être conduite. La plupart des juridictions considèrent en effet que le fait de réguler ces monnaies renforcerait la légitimité de ces instruments aux yeux du public et accroîtraient leur diffusion en créant un sentiment de sécurité, alors qu'ils présentent des risques potentiels certains. La solution privilégiée par la plupart des autorités est d'alerter sur les risques encourus et sur le caractère non régulé des transactions, de manière à ce que les personnes qui y recourent le fassent « à leurs risques et périls ». Les limites de ce raisonnement pourraient être trouvées (i) si le développement des monnaies virtuelles dans un cadre non régulé faisait courir un risque à la stabilité (mais le consensus est clair aujourd'hui sur le fait que les volumes considérés rendent cette perspective éloignée) ; (ii) s'il donne lieu à un développement de la fraude et du blanchiment : c'est aujourd'hui le risque qui est le plus souvent mis en avant pour justifier une action publique d'assujettissement à des obligations.

Dans le cas où une définition des monnaies virtuelles serait considérée comme nécessaire, une définition découlant d'une norme européenne serait appropriée, compte tenu du caractère transnational de cette technologie et de la nécessité de disposer d'une norme la plus harmonisée possible. Il pourrait être envisagé de s'appuyer sur les textes européens existants pour élaborer cette définition mais un texte ad hoc serait sans doute préférable.

Au plan international, cette approche coordonnée du traitement des monnaies virtuelles pourrait se faire au travers le Groupe d'action financier (GAFI) qui pourrait proposer des lignes directrices servant de base à l'élaboration de normes communes dans les différentes juridictions.

Dans le cas où une définition ou un assujettissement spécifique à certaines règles des monnaies virtuelles ne serait pas considérée comme opportuns, il en résulterait que ces monnaies seraient régies par le droit commun applicable à tout bien « ordinaire », déconnecté de toute référence au droit financier. Dans une telle hypothèse, le droit commun de la protection des consommateurs pourrait trouver à s'appliquer en lien avec des dispositions pénales applicables en matière d'escroquerie ou de litiges commerciaux.

A ce stade, la France a choisi une voie moyenne : alerte sur les risques, recours à des qualifications de droit commun plutôt qu'à une catégorie spécifique, clarification de l'assujettissement aux règles du secteur régulé lorsque la monnaie virtuelle rencontre la sphère régulée (soumission des plateformes d'échange avec une monnaie ayant cours légal au statut de PSP).

---

En conclusion, les travaux des différents groupes évoqués aux questions n° 2 et n° 3 visent à étudier l'opportunité de définir les monnaies virtuelles avec un double objectif :

- d'une part, couvrir la grande diversité de leurs caractéristiques, afin de ne pas s'exposer au risque d'arbitrage réglementaire au vu de failles dans la régulation ;
- d'autre part, définir une position française en vue de contribuer à l'élaboration de règles harmonisées acceptée par le plus grand nombre possible de juridictions, donc de préférence internationale et a minima européenne, en réponse à certains risques sur lesquels il n'existe pas d'instruments juridiques adaptés.

**6) La qualification retenue pour les monnaies virtuelles entraîne des conséquences pour l'application de régimes spécifiques. Préciser notamment ce qu'il en est :**

- **En matière de traitement fiscal (ISF, TVA, plus-values) :**

Concernant l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) :

L'article 885 E du code général des impôts (CGI) dispose que « *l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune est constituée par la valeur nette, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année, de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables appartenant aux personnes visées à l'article 885 A, ainsi qu'à leurs enfants mineurs lorsqu'elles ont l'administration légale des biens de ceux-ci.*

*Dans le cas de concubinage notoire, l'assiette de l'impôt est constituée par la valeur nette, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année, de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables appartenant à l'un et l'autre concubin et aux enfants mineurs mentionnés au premier alinéa ».*

Les *bitcoins* entrent dans l'assiette de l'ISF définie par l'article 885 E précité du CGI, et cela pour leur valeur vénale, c'est-à-dire celle résultant du jeu de l'offre et de la demande, retenue au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition.

Ainsi, et conformément à l'article 885 A du CGI, les redevables de l'ISF ayant leur domicile fiscal en France, imposables à raison de leurs biens situés en France comme hors de France<sup>1</sup>, doivent inclure les *bitcoins* qu'ils possèdent dans leur patrimoine imposable.

Par ailleurs, il est précisé que les transmissions à titre gratuit (DMTG) de *bitcoins* sont également, en vertu des dispositions de l'article 750 ter du CGI,

---

<sup>1</sup> Sauf pour les redevables qui n'ont pas été domiciliés en France au cours des cinq années civiles précédant celle au cours de laquelle elles ont leur domicile fiscal en France qui ne sont imposables qu'à raison de leurs seuls biens situés en France, et cela jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le domicile fiscal a été établi en France.

soumis aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG), sous réserve de l'application de conventions internationales.

Ainsi, par exemple, en l'absence de convention fiscale, la donation de *bitcoins* par un donateur résidant en France à un donataire domicilié hors de France serait soumise aux DMTG en France.

Concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) :

Le traitement de l'émission et de la circulation des *bitcoins* au regard de la TVA relève d'une problématique communautaire dès lors que la TVA est un impôt harmonisé. Un comité de la TVA - organisme consultatif prévu à l'article 398 de la directive 2006/112 CE du 28 novembre 2006 - est prévu au mois de juin 2014 afin de fixer un cadre européen au traitement TVA des *bitcoins*.

Concernant les plus-values :

En l'absence de cédule particulière à laquelle les rattacher, les produits résultant d'opérations sur les monnaies virtuelles doivent être imposés dans la catégorie des bénéfices non commerciaux (BNC) en application de l'article 92 du CGI qui prévoit l'imposition en BNC de toutes occupations, exploitation lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus.

De plus, l'achat de biens meubles corporels ou incorporels en vue de leur revente constitue un acte de commerce au sens de l'article L. 110-1 du code de commerce. Conformément aux dispositions de l'article 34 du CGI, l'achat-revente de monnaies virtuelles exercé à titre habituel et pour son propre compte constitue une activité commerciale dont les revenus sont à déclarer dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Ce cas devrait cependant être peu fréquent en pratique.

- **En matière de lutte anti-blanchiment et de lutte contre le terrorisme.**

Les monnaies virtuelles n'étant pas considérées comme des moyens de paiement en l'état actuel du droit, elles n'entrent pas dans le champ de réglementation française relative aux moyens de paiement qui prévoit des mesures particulières à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).

En revanche, les obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme s'appliquent aux opérations de conversion entre monnaie virtuelle et devise officielle compte tenu de la publication d'une position et d'un communiqué de presse par l'ACPR selon lesquels les entités qui exercent à titre habituel cette activité doivent disposer du statut de prestataire de services de paiement. Cet agrément les soumet aux obligations de LCB/FT, comme les autres prestataires de service visés à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier. L'application de ces mesures est contrôlée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

---

Suite à l'avis de l'EBA de juillet 2014, la piste retenue au niveau communautaire pourrait être, plutôt que de généraliser cette interprétation, d'assujettir les plateformes aux obligations de vigilance LCB-FT via un aménagement de la directive LAB-FT actuellement en cours de révision.

Que ce soit via l'assimilation aux PSP ou via la création d'une nouvelle catégorie d'acteur couverts par la directive LCB/FT, ces plateformes de conversion pourront donc être assujetties aux obligations de vigilances de LCB/FT à l'égard des clients et des fonds qu'elles seront appelées à convertir (identification et vérification d'identité, contrôle de l'origine des fonds, soupçons éventuels, déclaration de soupçon à TRACFIN...). Elles viendraient alors s'ajouter à la liste des assujettis existante (Banques, assurances, avocats...).

Les établissements financiers qui hébergent ces plateformes (probablement des établissements de paiement) devront surveiller leurs activités et leur appliquer les obligations de vigilance auxquelles ils sont astreints à l'égard de leurs clients.

La DGDDI a pour mission de contrôler les transports physiques de capitaux à la fois sur le plan international (import ou export) entre l'Union européenne et les autres pays tiers (Règlement (CE) n°1889/2005 du 26 octobre 2005) et au niveau communautaire<sup>1</sup>. Suite à la révision de la législation sur les obligations déclaratives de capitaux (le décret d'application est en cours de rédaction), la DGDDI sera prochainement compétente pour contrôler les transferts physiques de capitaux supérieurs à 10 000 euros concernant les monnaies électroniques (cartes prépayées), l'or, les jetons de casino, en plus des espèces, bons et titres au porteur, chèques et chèques de voyage.

La DGDDI pourrait être compétente pour contrôler les mouvements de monnaies virtuelles adossés à des supports physiques (cartes prépayées par exemple) si les monnaies virtuelles sont assimilés à des fonds dans la mesure où la douane est compétente en matière de lutte anti-blanchiment pour contrôler les transferts de fonds aux frontières<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art 464 du code des douanes : « Les personnes physiques qui transfèrent vers un État membre de l'UE ou en provenance d'un État membre de l'UE des sommes, titres ou valeurs, sans l'intermédiaire d'un établissement de crédit, d'un établissement de monnaie électronique, d'un établissement de paiement ou d'un organisme ou service mentionné à l'article L. 518-1 doivent en faire la déclaration dans des conditions fixées par décret. Une déclaration est établie pour chaque transfert à l'exclusion des transferts dont le montant est inférieur à 10 000 € ».

<sup>2</sup> Art 415 du code des douanes : « fait de procéder ou de tenter de procéder, par exportation, importation, transfert ou compensation, à une opération financière entre la France et l'étranger portant sur des fonds que les intéressés savaient provenir, directement ou

Les autorités de supervision devront par ailleurs s'assurer que les entités sur lesquelles elles ont compétence en matière de LBC/FT<sup>1</sup>, et qui sont exposées aux monnaies virtuelles, respectent leurs obligations préventives et déclaratives en tenant compte d'une situation de risque élevé.

- **En matière de protection et d'information des utilisateurs, les monnaies virtuelles présentent des risques significatifs :**

Le remboursement d'une monnaie virtuelle n'est pas garanti et sa convertibilité dans une monnaie ayant cours légal non plus. Par ailleurs, il n'existe pas de dispositif de protection du consommateur adapté aux monnaies virtuelles. Elles n'entrent pas dans le périmètre juridique de la directive européenne des services de paiement et n'offrent ainsi aucune garantie en cas de fraude contrairement aux moyens de paiement traditionnels.

L'AMF est compétente en matière de protection des investisseurs, qui peuvent être exposés aux monnaies virtuelles, notamment dans les cas suivants :

1. Un investisseur peut acquérir des monnaies virtuelles directement (*mining*, transaction bilatérale avec un autre investisseur, achat d'options sur internet<sup>2</sup>) ou indirectement, *via* une plateforme ;
2. Des fonds ou des produits financiers peuvent être exposés aux monnaies virtuelles : des CFD sont déjà proposés au public<sup>3</sup> ; des ETF synthétiques et produits structurés pourraient également se développer<sup>4</sup> ;
3. Un investisseur peut prendre une participation qui pourrait transiter par une plateforme<sup>5</sup> de *crowdfunding* (financement participatif) proposant d'utiliser des monnaies virtuelles ;

---

indirectement, d'un délit prévu par le code des douanes ou d'une infraction à la législation sur les substances ou plantes vénéneuses classées comme stupéfiants ».

<sup>1</sup> Sociétés de gestion et SGP au titre des services d'investissement qu'elles fournissent et de la commercialisation des parts ou actions d'OPC, les CIF et Euroclear.

<sup>2</sup> <http://fr.anyoption.com/options-Bitcoin> ou <http://www.optionsdigitales.com/options-binaires/les-options/Bitcoin>.

<sup>3</sup> À titre d'exemple, Plus500 (<http://www.plus500.com/AllInstruments/AllInstruments.aspx>), agréé par la FCA, ou encore Ava Capital Markets Ltd (<http://www.avatrade.fr/trading-info/range-of-markets/Bitcoin>), agréé par la banque centrale d'Irlande, permettent de traiter des CFD sur Bitcoin et Litecoin au même titre que des CFD sur actions, indices, commodities ou Forex. Plus500 classe d'ailleurs ces CFD dans la catégorie Forex.

<sup>4</sup> Un premier projet d'ETF Bitcoin aurait été présenté à la SEC à l'été 2013 et serait toujours en cours d'analyse.

<sup>5</sup> Par exemple <http://coinfunder.com/> ou <http://www.raiseBitcoins.com/>.

4. Sont aussi concevables :

- a. des opérations d'augmentation de capital de sociétés cotées ou non, ou le paiement de dividendes en monnaies virtuelles ;
- b. des sociétés, dont les titres font l'objet d'offres au public, pourraient exposer directement ou indirectement l'investisseur aux monnaies virtuelles.

Toutefois, les services de l'AMF n'ont, à ce jour, ni reçu de plaintes d'investisseurs ayant subi des pertes liées aux monnaies virtuelles, ni observé de fonds, de sociétés de gestion, de conseillers en investissements financiers ou de produits financiers exposés ou exposant les investisseurs à de tels risques. Selon la définition qui sera retenue et la crédibilité du cadre réglementaire proposé, les risques de réputation pesant sur les détenteurs de ces monnaies virtuels pourront être limités.

7) **Avez-vous pu constater des points de convergence ou de divergence entre les régulateurs des principaux pays concernés par les monnaies virtuelles ? Par exemple, la Banque de France et l'ACPR ont indiqué que l'échange d'une devise contre des bitcoins constituait une activité de service de paiement : cette position est-elle partagée par les autres ? Le droit de l'Union européenne permet-il de qualifier les monnaies virtuelles ? Quelles sont les dispositions qui pourraient le cas échéant être instituées ou modifiées pour qualifier, réguler et fiscaliser les monnaies virtuelles ? Fournir une liste complète des dispositions**

Des points de convergence parmi les principaux régulateurs concernés ont pu être constatés.

Bien qu'il soit encore difficile de définir précisément et de manière uniforme les monnaies virtuelles, les principales banques centrales (Eurosystème, Système de Réserve Fédérale des Etats-Unis, Banque Populaire de Chine, Banque du Japon) estiment que les monnaies virtuelles, n'ayant pas cours légal, ne sont pas une monnaie et ne sont donc pas régulées par les banques centrales.

En matière de stabilité financière, l'ensemble des régulateurs des principaux pays concernés s'accordent sur le fait que le développement des transactions en monnaie virtuelle en l'état actuel, ne présentent pas de risques significatifs. Les données portant sur les transactions de *bitcoins* (source : *blockchain.info*) font état en juillet 2014 d'un rythme journalier d'environ 60 000 transactions à l'échelle mondiale, correspondant à 100 000 *bitcoins* échangés par jour. Les échanges se sont intensifiés en décembre 2013, pour autant, les volumes sont restés marginaux : 100 000 transactions journalières ont été conclues en fin d'année 2013 pour 350 000 *bitcoins* échangés. À titre de

comparaison les échanges journaliers en euros via les moyens de paiement conventionnels s'établissent à 295 millions EUR.

Cependant à plus court terme, les autorités de régulation considèrent que les monnaies virtuelles présentent des risques majeurs pour les utilisateurs ainsi que des risques notoires pour le blanchiment compte tenu de l'anonymat et de l'absence d'une réelle traçabilité des transactions.

Plus précisément les utilisateurs sont potentiellement exposés à de lourdes pertes compte tenu du caractère erratique du marché, qui se traduit par une volatilité exacerbée du taux de change, un risque important de manipulation de cours, ainsi qu'un risque de liquidité notoire, notamment en cas de défiance généralisée vis-à-vis des monnaies virtuelles. En outre Les utilisateurs ne sont pas protégés dans le cas d'actes frauduleux visant les plateformes d'échange de monnaies tels que le piratage informatique susceptible de suspendre les transactions, voire de vider la plateforme des avoirs en monnaies virtuelles des consommateurs.

Face à ce constat, à l'instar de la Banque de France, de nombreuses banques centrales (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Israël, Chine, Inde, Russie) ont manifesté publiquement leurs inquiétudes en matière de protection des utilisateurs au regard des monnaies virtuelles :

- L'Allemagne

[http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Interviews/2014\\_01\\_08\\_thiele\\_handelsblatt.html](http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Interviews/2014_01_08_thiele_handelsblatt.html)

- La Belgique

<http://www.bitcoin.fr/post/Avertissement-Banque-nationale-de-Belgique>

- Les Pays-Bas

<http://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/nieuws-2013/dnb300672.jsp>

- L'Inde

[http://rbi.org.in/scripts/BS\\_PressReleaseDisplay.aspx?prid=30247](http://rbi.org.in/scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=30247)

- Israël

<http://www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/19-02-2014-BitCoin.aspx>

- La Suisse

<http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/faktenblaetter/documents/fb-bitcoins-f.pdf>

- Les Etats-Unis

<http://investor.gov/news-alerts/investor-alerts/investor-alert-bitcoin-other-virtual-currency-related-investments>

La plupart des régulateurs estiment qu'une régulation est possible mais qu'il existe toutefois un risque à légitimer cet instrument à travers l'application d'un cadre réglementaire financier existant. Plusieurs régulateurs sont néanmoins partisans d'une évolution à court terme du cadre règlementaire actuel sur le volet blanchiment/financement du terrorisme par un assujettissement des plateformes de conversion à des obligations de vigilance.

Aux Etats-Unis, le service du département du Trésor américain *Financial Crimes Enforcement Network* (FINCEN) a publié des lignes directrices le 18 mars 2013 (FIN-2013-G001) indiquant qu'un opérateur qui accepte et transmet des monnaies virtuelles convertibles entre dans la qualification de « *money transmitter* » et à ce titre entre dans le champ de la législation américaine régissant les entreprises exerçant ce type d'activité. L'initiative de l'ACPR déjà décrite est proche de cette démarche.

Si l'analyse des principaux régulateurs internationaux des risques relatifs aux monnaies virtuelles est largement concordante, certaines initiatives nationales relevées au cours des derniers mois suggèrent des différences d'appréciation :

- Fin mars 2014, le fisc américain a indiqué<sup>1</sup> que les monnaies virtuelles seraient considérées comme des biens (*property*) ;
- En février 2014, l'autorité de contrôle prudentiel allemande (*BaFin*) a donné au Bitcoin, en tant qu'unité de compte privée, le statut d'instrument financier et exige une autorisation préalable en cas d'utilisation commerciale (*commercial use*), d'activité de *proprietary trading*, de *broking* ou de plateforme multilatérale (*multilateral trading system*)<sup>2</sup> ;
- L'Autorité Monétaire de Singapour a, quant à elle, publié le 13 mars 2014 une régulation des intermédiaires effectuant des transactions en monnaie virtuelle (notamment les opérateurs de plateformes d'échange en *bitcoins*, qui ne sont pas considérés comme des valeurs mobilières), afin de limiter les risques potentiels de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En découle un devoir de vérification de l'identité des contreparties lors de réalisation de transactions en *bitcoin* et de signalement, auprès du *Suspicious Transaction Reporting Office*, de toute transaction suspecte.

<sup>1</sup> <http://www.irs.gov/uac/Newsroom/IRS-Virtual-Currency-Guidance>

<sup>2</sup> [http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2014/fa\\_bj\\_1401\\_bitcoins\\_en.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2014/fa_bj_1401_bitcoins_en.html)

**8) Le droit de l'Union européenne permet-il de qualifier les monnaies virtuelles ? Quelles sont les dispositions qui pourraient le cas échéant être instituées ou modifiées pour qualifier, réguler et fiscaliser les monnaies virtuelles ? Fournir une liste complète des dispositions**

Comme évoqué supra, les monnaies virtuelles n'ont pas aujourd'hui de définition nationale, européenne ou internationale. Toutefois, certains textes européens déjà adoptés, notamment dans le domaine de la gestion (UCITS, AIFM) et des abus de marché (MAD et MAR), ou envisagés, par exemple en matière de marchés d'instruments financiers (révision de la directive MIF) ou d'indices (benchmarks), permettraient éventuellement, selon le statut juridique qui serait appliqué aux monnaies virtuelles, de donner des responsabilités de supervision et/ou de sanction aux autorités européennes et nationales compétentes.

**9) Quelles difficultés concrètes se poseraient une fois les monnaies virtuelles qualifiées ? Comment assurer le contrôle, la régulation et la fiscalisation effective des transactions ? Des mesures particulières sont-elles envisagées ?**

L'anonymat des investisseurs, passant par internet, dans certains cas la non-traçabilité des opérations, la non-réglementation ou les différences de réglementation auxquelles sont assujetties les plateformes d'échanges et les difficultés de la coopération internationale en matière d'enquêtes ou de sanctions compromettent la maîtrise des risques associés aux monnaies virtuelles. Par ailleurs, compte tenu du réseau actuellement encore limité des monnaies virtuelles, leur utilisation dans le cadre d'activités illicites ou de blanchiment et de financement du terrorisme n'offre d'intérêt que si elles peuvent être converties *in fine* en monnaie ayant cours légal. Compte tenu de ces risques les monnaies virtuelles font l'objet d'un suivi attentif des autorités (cf. les alertes précitées lancées par la Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution).

La généralisation au niveau international de l'enregistrement des transactions, des investisseurs et des monnaies virtuelles utilisées, de même que l'agrément et la supervision des fonctions remplies par les monnaies virtuelles, notamment sur les plateformes d'échanges, constitueraient des avancées importantes. L'agrément des plateformes de conversion entraîne l'application par ces dernières de vigilances en matière de LBC/FT sous le contrôle en France de l'ACPR. Cet agrément implique également la surveillance par la Banque de France de la sécurité opérationnelle de ces plateformes (article L. 141-4 du Code Monétaire et Financier), limitant le risque de fraude au moment de l'achat ou vente de monnaies virtuelles.

---

Pour autant, la supervision de ces entités ne permettra pas de réglementer l'utilisation des monnaies virtuelles sur internet auprès des acteurs économiques les acceptant, notamment en cas d'utilisation pour la vente de biens ou services illicites sur internet, en particulier en situation de transactions transfrontières.

Des travaux devront donc être lancées, au niveau européen, afin que cette problématique soit suivie de manière coordonnée par les différentes autorités européennes de supervision, y compris par la Commission Européenne. En tout état de cause, l'élaboration d'une norme au niveau européen reste la condition minimale pour l'application d'une mesure efficace, même s'il est possible que les acteurs délocaliseront leurs activités vers des juridictions au cadre législatif moins contraignant.

En termes de contrôle douanier, au regard de l'obligation de déclarer les montants éventuellement transportés lors du passage d'une frontière, les contrôles sur les supports de monnaies électroniques demeurent complexes sans la coopération du titulaire du support permettant de connaître les montants en jeu. Il est à noter que des cartes de débit adossées à des monnaies virtuelles apparaissent dans différents pays. À titre d'exemple, la société *Cryptex*, basée à Hong Kong, devrait lancer prochainement une carte de paiement qui serait acceptée dans 80 pays.

**10) Quand une entreprise effectue une transaction en monnaie virtuelle, quelles sont ses obligations déclaratives ? Quelles inscriptions doivent figurer dans ses comptes ?**

En l'état actuel de la réglementation, l'utilisation de monnaies virtuelles pour échanger, acheter ou vendre des biens n'est pas soumise à une obligation déclarative, à l'exception toutefois de l'obligation déclarative au procureur de la république, prévue au L561-1 du Code monétaire et financier et qui s'impose à toute personne ayant connaissance, dans l'exercice de ses activités de la commission d'une infraction.

À noter que les autorités de supervision s'assurent que les professionnels sur lesquels elles ont compétence en matière de LBC/FT respectent leurs obligations préventives et déclaratives (vérification de l'identité des parties et maîtrise des autres risques afférents).

En tout état de cause, les factures accompagnant les marchandises libellées en monnaies virtuelles et non en devises officielles ne seront pas acceptées pour le dédouanement. En effet, le cadre législatif est strict : aucune facture accompagnant la marchandise à destination du territoire douanier communautaire ne pourra être libellée en monnaie virtuelle tant qu'un Etat

de l'Union européenne n'aura pas reconnu une de ces monnaies comme monnaie légale.

**11) L'émergence d'un mode de paiement décentralisé est-il de nature à faire diminuer les coûts de transaction ? Quelles sont les principales failles de sécurité de ces modes de paiement ? Que faudrait-il pour les sécuriser ? Les coûts de la sécurité et de la régulation sont-ils de nature à limiter les gains identifiés par ailleurs ? Une banque centrale pourrait-elle être gestionnaire ou « assureur en dernier ressort » d'un tel mode de paiement ?**

Les caractéristiques actuelles des monnaies virtuelles montrent un certain nombre de limites en terme d'efficacité en raison notamment des coûts qui rendent ces instruments encore peu intéressants au regard des systèmes de paiement régulés : lenteur des transactions (parfois 10 minutes d'attente avant confirmation), coût du matériel et des logiciels informatiques, absence de mécanismes de remboursement, faible acceptation par les commerçants, prélèvement de commissions lors de transaction, consommation énergétique.

La question du coût des moyens de paiement doit être également considéré au regard du niveau de sécurité offert. Les monnaies virtuelles font peser un certain nombre de risques aux commerçants qui peuvent occasionner des coûts, notamment en raison de la volatilité des cours, qui peuvent être bien plus élevés que le coût des moyens de paiement traditionnels.

En matière de paiements en ligne, les banques françaises ont mis en place, sous l'impulsion de la Banque de France, des mécanismes d'authentification non rejouables visant à sécuriser ces opérations. À ce titre, il semble inopportun de favoriser des facilités de paiement alternatives moins coûteuses mais non sécurisées. La Banque de France considère que la sécurité, qui est un élément du coût d'un moyen de paiement, ne doit pas être un facteur concurrentiel au bénéfice des moins-disant en matière de sécurité.

**12) Comment la France a-t-elle organisé la réponse à l'utilisation criminelle des monnaies virtuelles, y compris en matière de blanchiment ? Une activité de « veille » est-elle organisée autour de l'émergence des monnaies virtuelles et des plateformes d'échange ? Des autorités internationales (ex : Interpol) se sont-elles saisies de ce dossier ?**

Les risques en matière de stabilité financière apparaissent faibles selon les analyses convergentes des superviseurs. Ce sont davantage des risques à court terme pour la protection des consommateurs et en matière de blanchiment qui sont constatés. En matière de lutte anti-blanchiment, la qualification des plateformes de conversion entre monnaie virtuelle et devise

---

officielle comme organismes assujettis aux obligations de vigilances renforcées, indépendamment de l'existence ou non d'un agrément en tant que PSP, paraît nécessaire.

Comme indiqué précédemment, Tracfin suit les risques et implications en termes de blanchiment et de financement du terrorisme des monnaies virtuelles depuis 2011. Ce suivi des risques se fait à la fois par le biais d'une veille interne et externe. Tracfin a également piloté en 2011-2012 un groupe de travail sur les nouveaux moyens de paiement et a relancé une réflexion sur la thématique en décembre 2013. Enfin, depuis janvier 2013, le SCN Tracfin a créé une cellule d'analyse stratégique, notamment en charge de l'activité de veille et de détection de nouvelles menaces, afin de diffuser une information en temps réel sur des sujets identifiés (stratégie de surveillance), de répondre au besoin de synthèse et d'analyse (études ponctuelles) et d'identifier des thèmes émergents.

La DNRED, depuis plus d'un an, élabore une veille automatisée sur cette thématique à l'image de ce qui est réalisé aujourd'hui par Europol et Interpol. Toutefois, pour pousser plus loin encore la réflexion au sein de l'Union européenne, d'identifier les nouvelles monnaies virtuelles et les risques y afférents, il pourrait être envisagé de créer une entité chargée de veiller et d'analyser au quotidien les nouvelles monnaies, les nouvelles plateformes et échangeurs, leurs caractéristiques et leurs utilisateurs par le biais de matrices d'analyse de risques.

**13) Le financement de l'innovation en matière de monnaies virtuelles aurait lieu essentiellement aux États-Unis et en Asie. Comment expliquer le retard pris par l'Europe et par la France en la matière ? Faut-il s'en inquiéter ? Constate-t-on une progression des investissements dans ce secteur ? Les institutions publiques françaises (ex : BPI) seraient-elles susceptibles d'engager de tels investissements ?**

L'innovation en matière de monnaies virtuelles s'inscrit dans le cadre plus large des projets innovants dans les technologies financières (*crowdfunding*, nouveaux prestataires de paiement, *bitcoin*, améliorations aux infrastructures des banques et des assurances, en matière de gestion de l'information ou d'analyse des risques, etc.). Les entreprises spécialisées dans les technologies financières (*Fintech*) élaborent et proposent des services qui peuvent être concurrents ou complémentaires de l'offre existante de services financiers.

Les « *Fintech* » représentent un segment d'entreprises innovantes assez dynamiques en France. Plus particulièrement l'industrie des paiements dans laquelle les acteurs français ont une tradition établie de longue date est devenue le champ d'un foisonnement de nouveaux moyens de paiement et de nouveaux acteurs (opérateurs télécoms, de la grande distribution et

acteurs d'Internet) favorisés par l'essor des ventes en ligne et des services mobiles, dynamisée en retour par la réaction des opérateurs historiques<sup>1</sup>. Compte tenu de l'ensemble de ces évolutions la France est en pointe en matière d'innovation sur les moyens de paiement.

Ce segment de marché, comme plus généralement les entreprises spécialisées dans le développement de technologies de pointe destinées au secteur financier sont soutenues par les pouvoirs publics. En particulier, le pôle de compétitivité Finance Innovation, lancé en 2008 par Paris Europlace participe à la structuration de l'écosystème autour de l'activité pour faciliter les transferts d'information entre les acteurs et a en particulier pour objectif de :

- encourager l'émergence de projets industriels dans les différents métiers - banque, assurance, gestion, service aux institutions financières - associant les milieux académiques et les professionnels de la finance ;
- favoriser le positionnement de l'industrie financière sur les marchés innovants ;
- développer et coordonner des projets de recherche en finance et mener des actions de promotion du pôle de recherche en finance français ;
- accélérer le développement d'entreprises financières de croissance en France.

Plus généralement, de manière plus transversale, les « *Fintech* » sont soutenues par les pouvoirs publics dans le cadre de la politique de soutien au financement de l'innovation et des nouvelles technologies en France qui facilitent le financement (de manière directe via Bpifrance ou indirecte via des incitations fiscales).

Si l'innovation strictement orientée *bitcoin* apparaît plus dynamique aux États-Unis et en Asie, la France n'est pas absente de ces problématiques sur lesquelles elle a un savoir-faire reconnu. Ces innovations bénéficient notamment de l'écosystème du pôle de compétitivité Finance Innovation ainsi que du soutien générique à l'innovation.

---

<sup>1</sup> Par exemple :

- le « paiement sans contact » s'est mis en place progressivement tout au long de 2013. La plupart des banques fournissent aux commerçants désormais des terminaux de paiement compatibles avec le NFC (Near Field Communication).
- Paylib est une solution de paiement en ligne lancée en septembre 2013 par BNP Paribas, la Banque postale et Société Générale, qui est proposée gratuitement aux clients des trois groupes bancaires.
- SEPAmail est un service de messagerie sécurisée permettant d'effectuer de façon simple et dématérialisée des échanges liés aux paiements comme la gestion des mandats des prélèvements SEPA, les règlements de factures, des paiements sur Internet et des échanges documentaires. Six grandes banques françaises (BPCE, Crédit Mutuel, BNP Paribas, Société générale et Crédit agricole) ont récemment lancé Sepamail.eu.

---

## ETUDE COMPARATIVE INTERNATIONALE RÉALISÉE PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

### Analyse comparative dans 13 pays

**Contribution des services économiques des pays suivants :  
Allemagne, Canada, Chine, Corée, Chypre, États-Unis, Inde, Israël, Japon,  
Royaume-Uni, Russie, Singapour, Thaïlande**

**Mai 2014**

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la DG Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle des ministères économique et financier) sur le sujet donné. La DG Trésor ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

**I. ALLEMAGNE**

**II. CANADA**

**III. CHINE**

**IV. CHYPRE**

**V. CORÉE DU SUD**

**VI. ÉTATS-UNIS**

**VII. INDE**

**VIII. ISRAËL**

**IX. JAPON**

**X. ROYAUME-UNI**

**XI. RUSSIE**

**XII. SINGAPOUR**

**XIII. THAÏLANDE**

## I. ALLEMAGNE

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

Suite à une série de faillites de plateformes en ligne basées sur des monnaies virtuelles (la dernière étant la plateforme japonaise *Mt.Gox*) dont la presse allemande s'est fait l'écho ces dernières années, la Bundesbank et le superviseur allemand, la BaFin, informent sur leur site internet le consommateur sur la nature des monnaies virtuelles.

Plusieurs députés se sont emparés du sujet, notamment Frank Schäffler (député FDP sous l'ancienne législature) qui a posé une question au gouvernement l'année passée sur le traitement fiscal des *bitcoins* (cf. réponse Q6). La commission des affaires économiques du Landtag de Bavière a invité en mars dernier le membre du directoire de la Bundesbank, Carl-Ludwig Thiele, sur ce sujet. Ce dernier s'est montré très rassurant face aux questions des députés bavarois en affirmant que l'utilisation des *bitcoins* est un épiphénomène et le restera tant que « *la monnaie virtuelle ne sera pas émise par une banque centrale indépendante qui garantirait la stabilité de la valeur de la monnaie* ».

Un jeune député, Jens Zimmermann (SPD), membre de la commission des Finances, a récemment animé un groupe de travail du groupe parlementaire SPD au Bundestag sur les monnaies virtuelles où il se prononce pour une régulation de cette activité avant qu'elle ne représente un réel danger.

Commerzbank, qui a pris position en mai 2013 sur le sujet<sup>1</sup>, réclame que le superviseur de la bourse surveille également les plateformes de monnaies virtuelles, estimant que les risques de ces nouvelles monnaies ne devaient pas être sous-estimés.

Par ailleurs, C.-L. Thiele (membre du directoire de la Bundesbank) interviendra à la fin du mois de mai sur le sujet des *bitcoins* (« Monnaie virtuelle – Bitcoin, moyen de paiement ou objet de spéculation ? ») devant un parterre d'acteurs du secteur financier allemand et de responsables politiques sur invitation de la Commerzbank.

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Les autorités publiques allemandes se montrent plutôt circonspectes sur les monnaies virtuelles.

---

<sup>1</sup> [http://zertifikate.commerzbank.de/SiteContent/1/1/2/544/11/120\\_waehrungsstrategie.html](http://zertifikate.commerzbank.de/SiteContent/1/1/2/544/11/120_waehrungsstrategie.html).

---

La Bundesbank, par l'intermédiaire d'un des membres de son directoire, C.-L. Thiele, a indiqué que les monnaies virtuelles ne sont actuellement qu'un phénomène de niche, mais met clairement en garde contre les risques qu'elles représentent. Il s'est prononcé dans ce sens récemment sur les *bitcoins* en particulier : « *en réalité, le bitcoin est un instrument hautement spéculatif en raison des fortes et rapides variations, quasiment inexplicables, qui ne présente aucune garantie. L'épargnant peut perdre à tout moment la totalité de son investissement. La confiance dans la stabilité de la valeur de la monnaie est une condition importante pour l'utiliser en tant que moyen d'échange. Il manque donc un élément important au bitcoin pour jouer un rôle significatif en tant que moyen de paiement. Avec environ 70 000 transactions au niveau mondial, le bitcoin ne représente pas plus qu'un épiphénomène. Si l'on évoque les 60 millions de virements et prélèvements qui sont opérés tous les jours en Allemagne, on peut douter du potentiel du bitcoin – indépendamment de la fluctuation de sa valeur – à devenir un système de paiement significatif* »<sup>1</sup>.

La Bundesbank rappelle en outre que les monnaies virtuelles, à la différence des monnaies classiques, ne bénéficient pas de la garantie d'un État.

De son côté, le superviseur allemand, la BaFin, qui a décidé en juillet dernier d'encadrer les activités des plateformes en ligne des monnaies virtuelles (cf. Q4), met en garde épargnants et consommateurs à l'égard des monnaies virtuelles en expliquant dans sa lettre mensuelle de janvier dernier<sup>2</sup> que le bitcoin, par exemple, peut être perdu ou volé comme tout autre monnaie en espèces. La BaFin signale que les coûts de transaction augmenteront probablement proportionnellement au nombre de bitcoins en circulation en raison des besoins croissants en capacité informatique pour les gérer. Le superviseur rappelle en outre que les monnaies virtuelles peuvent servir à du blanchiment d'argent, ce qui peut entraîner la fermeture d'une plateforme d'échanges et « *avoir des conséquences dommageables également pour l'utilisateur honnête* ».

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Les fédérations représentant cette activité (*Bundesverband Bitcoin e.V.*, *Bundesverband Digitale Wirtschaft*) mènent un travail de lobbying assez peu prononcé jusqu'à présent, selon un interlocuteur du Bundestag.

---

<sup>1</sup> [http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Standardartikel/Presse/Gastbeitraege/2014\\_04\\_11\\_thiele\\_die\\_bank.html](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Standardartikel/Presse/Gastbeitraege/2014_04_11_thiele_die_bank.html)

<sup>2</sup>

[http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2014/fa\\_bj\\_1401\\_bitcoins.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2014/fa_bj_1401_bitcoins.html)

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Le superviseur allemand, BaFin, a qualifié en juillet 2013 dans une notice d'orientation<sup>1</sup> les *bitcoins* d'unités de compte (*Rechnungseinheiten*). La loi sur le secteur bancaire (*Kreditwesengesetz*, §1 Abs.11 Satz 1 n°7, KWG) classe les unités de comptes dans la catégorie des instruments financiers (*Finanzinstrumente*), de même que les devises. Cette définition officialisée par la BaFin (il s'agit désormais d'un usage établi par l'administration, *Verwaltungspraxis*) permet au superviseur d'appliquer aux *bitcoins* les règles qu'il applique à tout instrument financier et de décider si l'activité contrôlée doit être exercée avec un agrément bancaire.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

La BaFin, a publié, dans sa lettre mensuelle de janvier dernier, une analyse des *bitcoins* dans laquelle elle explique les cas dans lesquels l'obtention d'un agrément est obligatoire, à savoir lorsque l'échange de *bitcoins* se fait dans le cadre d'un service rémunéré (et non d'un simple achat, vente ou prospection).

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

Le ministère fédéral des Finances a précisé le statut fiscal des *bitcoins* en août dernier dans une réponse à une question parlementaire.

S'agissant de l'impôt sur le revenu : le BMF a indiqué le 7 août 2013 que les revenus dégagés à l'occasion de la revente de *bitcoins* sont taxables en application de l'article 23 (1) point 2 de l'ESTG (loi d'imposition des revenus) au titre des plus-values privées (*Private Veräußerungsgeschäfte*).

L'article 23 de l'ESTG prévoit que sont imposables au titre des plus-values privées les plus-values dégagées à l'occasion de la cession de biens immobiliers ou assimilés dans le délai de dix ans et les plus-values dégagées à l'occasion de la cession d'autres biens (ou marchandises, « *andere Wirtschaftsgüter* ») dans le délai de moins d'un an. Cette catégorie comprend notamment les bijoux, l'or, les tableaux, les pièces de collection...

---

<sup>1</sup>

[http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Merkblatt/mb\\_111220\\_finanzinstrumente.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Merkblatt/mb_111220_finanzinstrumente.html)

---

Par ailleurs, le texte indique que si le revenu net ainsi dégagé est inférieur à 600 euros sur une période de moins d'un an, le revenu est exonéré d'impôt sur le revenu.

Les plus-values dégagées sont à déclarer en même temps que l'ensemble des revenus de l'année.

Le BMF ne s'est, en revanche, pas prononcé sur le traitement pratique des plus-values dégagées à l'occasion d'opérations successives d'achat et revente de *bitcoins* dans le délai d'un an. La réponse indique seulement que le sujet sera soumis aux plus hauts responsables des administrations fiscales allemandes à l'occasion d'une de leurs prochaines réunions. Les articles parus dans la presse indiquent que la solution qui s'impose est l'application de la méthode Fifo (First-in-first-out).

S'agissant de la TVA : le BMF s'est prononcé à deux reprises, les 7 août et 27 septembre 2013 pour clarifier l'application de l'exonération prévue pour les moyens de paiements légaux (« *gesetzliche Zahlungsmitteln* ») au § 4 Nr 8b de l'UStG (loi sur la TVA).

Dans la première réponse, le BMF estime que le *bitcoin* - ne rentrant pas dans la définition des moyens de paiements légaux - ne peut bénéficier d'une exonération au titre du paragraphe de l'UStG précité. La seconde réponse indique, qu'en revanche, le 8c du § 4 de l'UStG pourrait servir de base légale pour une telle exonération.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

La Bundesbank et la BaFin informent depuis l'année passée sur leur site internet ou lors de conférences sur les risques que représentent les monnaies virtuelles, comme mentionné dans la réponse à la question 2.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

Le superviseur allemand a constaté une utilisation plus répandue du *bitcoin* à partir de 2011, qui s'est traduite pour la BaFin par une montée en puissance du nombre de questions qui lui sont adressées pour exercer une activité sur la base de la monnaie virtuelle. Actuellement, le superviseur reçoit en moyenne une question par jour sur ce sujet, notamment de personnes qui souhaitent installer un distributeur automatique. Jusqu'à présent, la BaFin n'a pas délivré d'autorisation à cet effet, mais ne l'exclut pas à court ou moyen terme dans le cas où le demandeur est déjà détenteur d'un agrément. Le volume des transactions en *bitcoin* en Allemagne n'est pas connu, ni la BaFin, ni le BMF ne disposant pas de données fiables.

## II. CANADA

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

Peu de réflexions publiques ont été identifiées, hormis quelques publications relativement confidentielles. Toutefois, le Parlement du Canada a entrepris très récemment une série de consultations afin d'étudier l'utilisation de la monnaie numérique. Plus précisément, c'est le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce qui a cherché à avoir une meilleure compréhension du sujet, ce qui englobe les risques, les menaces et les avantages liés à ces modes d'échange par voie électronique.

Six séances publiques ont été organisées et ont permis de recueillir des informations et analyses de la part des principaux acteurs du secteur :

Le 26 mars 2014, les représentants du ministère des Finances (Division du secteur financier).

Le 27 mars 2014, des représentants du monde universitaire, autour des notions de monnaie et de monnaie numérique en général (M. Warren Weber, économiste et historien de l'économie, États-Unis, et M. Joshua S. Gans, professeur-coordonnateur de gestion stratégique à la Rotman School of Management de l'Université de Toronto et titulaire de la chaire Jeffrey C. Skoll en innovation technique et en entrepreneuriat de la Rotman School).

Le 2 avril 2014, les représentants de la Banque du Canada (Gestion financière et des Opérations bancaires).

Le 3 avril 2014, un représentant du monde scientifique (M. Jeremy Clark, professeur adjoint à l'Institut d'ingénierie des systèmes d'information de l'Université Concordia, spécialisé en cryptographie appliquée, en monnaie numérique et en sécurité dans les télécommunications en réseau), puis un économiste (M. David Descôteaux, chercheur associé à l'Institut économique de Montréal).

Le 9 avril 2014, des représentants des acteurs économiques impliqués dans les crypto monnaies (M. Kyle Kemper et Mme Victoria van Eyk, Bitcoin Strategy Group sur les guichets automatiques Bitcoin; M. Joseph David, CAVirtEx, sur le rôle des plateformes d'échanges de bitcoins, M. Haseeb Awan, BitAccess, fabricant de guichet automatique).

Le 10 avril 2014, des représentants du secteur bancaire (Association des banquiers canadiens, et Banque Royale du Canada, divisions Cartes internationales et produits de paiement canadiens, et Paiements émergents).

---

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

D'une façon générale, les autorités publiques font preuve d'une certaine bienveillante neutralité vis-à-vis des monnaies virtuelles, reconnaissant l'ampleur de l'innovation technologique et les gains qu'elles peuvent apporter à l'économie canadienne. Ces autorités s'accordent également sur l'absence d'un besoin d'encadrement de ces activités par les pouvoirs publics, les seules responsabilités du gouvernement étant une surveillance globale du système et une information des consommateurs.

Ainsi, le ministère des finances reconnaît que « *les monnaies virtuelles constituent... une innovation susceptible de procurer certains avantages aux consommateurs et aux marchands* ». Plus généralement, le ministère relève trois perspectives sur cette monnaie. « À titre de monnaie, on est sceptique sur sa viabilité à long terme. C'est particulièrement à cause de sa volatilité et parce que son utilisation n'est pas encore généralisée. À titre de marchandise, il suscite encore de l'intérêt, mais aussi de grandes craintes de la part des investisseurs. ... à titre d'innovation au chapitre des paiements, le *bitcoin* nous permet de tirer des leçons intéressantes et nous croyons qu'il y a des possibilités, ce que nous suivrons avec intérêt ». Selon lui, le Gouvernement n'a pas à donner d'approbation sur tel ou tel système de paiement. En outre, les montants actuellement en jeu sont trop faibles pour constituer un véritable enjeu, et seuls les risques de blanchiment les préoccupent.

Enfin, devant le Sénat, le ministère des finances a toutefois souligné les aspects novateurs de ces monnaies et milité pour leur promotion afin de créer une économie plus concurrentielle, allant jusqu'à déclarer aux parlementaires « que les avantages sont suffisamment nombreux pour vous dire qu'il ne faudrait pas automatiquement intervenir et réglementer cette monnaie ».

De la même façon, si la Banque du Canada reconnaît ne pas être en mesure de prévoir l'orientation que prendront les nouvelles monnaies à l'avenir, elle assure continuer à surveiller attentivement leur évolution et à en évaluer les conséquences.

Pour la Banque, la question de savoir comment tirer parti de ces nouvelles monnaies tout en protégeant les consommateurs.

Mais la Banque reconnaît même que « une fois que le mouvement du *bitcoin* a pris de l'ampleur, ce sont surtout les spéculateurs qui s'y sont intéressés. Il n'y a rien de mal à spéculer, et je ne crois pas que le gouvernement ait un rôle à jouer pour protéger quiconque se livre ouvertement à la spéculation ».

Enfin, concernant les risques économiques et systémiques, la Banque admet que le volume des transactions est beaucoup trop petit pour

que s'en inquiéter, même si les risques sont susceptibles de s'intensifier à l'avenir.

Enfin, les premières réactions des parlementaires sont également plutôt favorables. Concernant une éventuelle réglementation, certains reconnaissent que « *même si 80 % des détenteurs sont des spéculateurs, ils ont le droit de spéculer. Pourquoi faudrait-il s'en soucier ? C'est un marché pour acheteurs avertis. Les gens savent que c'est une monnaie hautement instable. Peut-être le gouvernement n'a-t-il aucun rôle à jouer, à part dire aux gens: "Faites attention et prenez vos précautions"* ». Les sénateurs reconnaissent également que « *le gouvernement ne régleme pas d'autres commodités comme l'or et l'argent. Il y a une tonne d'autres commodités et le gouvernement n'a pas de rôle à jouer pour nous assurer que les gens ne perdront pas d'argent. Pourquoi ne pas laisser le marché dicter la suite des choses ? Oui, il y a un risque assez élevé, comme dans le cas de bien des commodités. Pourquoi s'impliquer autrement ?* ».

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Aucun acteur ne représente le système *Bitcoin* en lui-même. En revanche, les acteurs économiques externes qui ont suivi et participé à son développement tentent visiblement un premier travail de lobbying, dans le sens d'une plus forte réglementation.

C'est le cas des représentants des sociétés auditionnés au Sénat, tel Joseph David, président-directeur général, Canadian Virtual Exchange (*CAVirtEx*), qui « recommande que le gouvernement régleme notre secteur comme il le fait pour les transactions en devise étrangère ». De même, Haseeb Awan, cofondateur, *BitAccess*, sous couvert des « possibilités d'évasion fiscale, de financement du terrorisme et d'autres activités illégales et frauduleuses », estime que « des lois peuvent certainement s'appliquer dans de telles situations ». Il affirme même qu' « actuellement, partout au Canada et dans le monde, on peut démarrer une entreprise d'échanges virtuels, comme celle de *CAVirtEx*, en faisant l'objet de moins de surveillance publique que si l'on ouvrait un kiosque de hot dogs. Autrement dit, il n'y a pas de réglementation, pas d'obstacles à l'entrée et pas de surveillance publique de l'accès au marché des échanges. Ce manque de surveillance a créé un environnement réglementaire où les jeunes entrepreneurs envisagent plus facilement la fraude que la possibilité de bâtir une entreprise solide et durable ».

Toutefois, ce travail de lobbying s'apparente davantage à une tentative de fermer le marché aux nouveaux entrants, sous couvert d'une démarche vertueuse. Certains parlementaires n'ont d'ailleurs pas manqué de dénoncer l'incohérence ou les doutes que soulevaient une telle démarche.

---

Ainsi, pour l'un d'eux, d'une part on s'éloignerait ainsi de la raison d'être initiale du *bitcoin* ou des autres formes de monnaie, fondées sur une approche libertaire, un marché libre, sans participation ni supervision du gouvernement ; d'autre part, la mise en œuvre d'une réglementation comme celle d'une banque ou celle des devises étrangères entraînerait de tels coûts, qu'ils seraient « acculés à la faillite en moins d'une semaine ». Pour un autre sénateur, « tous ces éléments que vous souhaitez ajouter occasionneront des frais et réduiront l'efficacité du *bitcoin*, parce que les consommateurs devront en payer les coûts au bout du compte ».

Par ailleurs, le ministère des finances reconnaît avoir des discussions fréquentes avec les acteurs économiques, mais estime qu'il ne s'agit pas de véritable lobbying mais plutôt de séances d'information, vis-à-vis d'une technologie qui évolue très vite.

Sans être des acteurs des monnaies virtuelles, les banques engagent également un travail de lobbying. Sans surprise, elles militent pour une réglementation maximale de ce « système parallèle », rappelant au passage qu'elles n'ont « approuvé aucune forme de monnaie numérique ».

Les auditions au Sénat ont permis de souligner que l'adoption de crypto monnaies permettait de s'affranchir des coûts bancaires, très élevés notamment lors de transferts internationaux, ce qui avait déjà soulevé l'attention des parlementaires. Dans ces conditions, le discours officiel des banques canadiennes est loin d'avoir convaincu les parlementaires. Pour l'un d'entre eux, « cela crée l'impression que c'est la concurrence, que vous défendez votre territoire et que, par conséquent, vous allez vous compromettre et veiller à vous donner un avantage par rapport à tout concurrent ».

De même, alors que les banques militent pour une réglementation des crypto monnaies calquée sur celle des banques, un Sénateur relève que « C'est une option et nous devons envisager cela, mais vous savez qu'il existe une autre option. Revenu Canada, à l'instar de l'IRS, a adopté la position selon laquelle il s'agit d'une marchandise, un peu comme l'or ou l'argent, et il n'y a pas de garanties pour les négociateurs de marchandises ».

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Les monnaies virtuelles ne font l'objet d'aucune définition légale. La Loi sur la monnaie stipule que l'unité monétaire du Canada est le dollar. Les dispositions de cette loi régissent le cours légal et la monnaie d'usage et définissent la forme que prennent les pièces et les billets. Viennent ensuite la Loi sur la Monnaie royale du Canada, pour les pièces, et la Loi sur la Banque du Canada, pour les billets. Aucune de ces lois ne s'applique à l'utilisation des monnaies virtuelles au Canada, et ni une ni l'autre n'interdit d'avoir recours à ces monnaies.

Les séances de consultation organisées par le Parlement du Canada avaient pour objet, notamment, d'établir si des évolutions légales étaient nécessaires. Il est trop tôt pour anticiper ce que sera la réaction du gouvernement, mais la teneur des débats écarte pour l'instant l'idée de toute évolution juridique à court terme.

Enfin, notons que le Plan d'action 2014-2015 (budget), actuellement en discussion au Parlement, cite pour la première fois le concept de monnaies virtuelles. Il ne s'agit toutefois pas de leur donner une définition légale, mais uniquement de les intégrer dans la lutte contre le blanchiment.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

Aucune intervention des régulateurs n'encadre l'utilisation des monnaies virtuelles, et les plateformes dédiées ne sont soumises à aucune obligation spécifique. Concernant les banques, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) n'a publié aucune consigne sur les opérations en monnaie virtuelle et ne règlemente ni n'interdit l'utilisation de cette forme de monnaie.

À l'issue du plan d'action évoqué supra, des instructions (règlements) seront éventuellement adoptés, mais là-encore, uniquement dans le cadre du blanchiment.

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

En ce qui concerne la fiscalité, l'Agence du revenu du Canada met des renseignements à la disposition du public pour l'informer du traitement réservé aux monnaies virtuelles aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu. L'utilisation de ce type de monnaie pour l'achat de biens et de services est perçue comme du troc et elle est, à ce titre, imposable.

Ainsi, d'après un document d'information de l'Agence du revenu du Canada du 5 novembre 2013, les règles en matière de troc s'appliquent lorsqu'une monnaie virtuelle est employée pour payer un bien ou un service. Par conséquent, la juste valeur marchande des biens et des services achetés doit être ajoutée au revenu du vendeur aux fins de l'impôt. Si aucun bien ou service n'est acheté, mais qu'une monnaie virtuelle est vendue, tous gains ou pertes sont assujettis à l'impôt sur les gains en capital.

---

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

D'une façon générale, les autorités publiques sont encore prudentes vis-à-vis du phénomène et n'ont pas encore entrepris d'action d'information à grande échelle. Seule l'Agence de la consommation en matière financière du Canada propose sur son site web des informations ainsi que des mises en garde relatives aux monnaies virtuelles. Par ailleurs, certains organismes de réglementation des valeurs mobilières provinciaux commencent à examiner ces questions. Au Québec, l'Autorité des marchés financiers a émis une mise en garde en février au sujet des *bitcoins*. La mise en garde fait état des risques de fraude, et rappelle que les monnaies virtuelles ne sont pas couvertes par le fonds d'indemnisation des services financiers de la province ou par son fonds d'assurance-dépôts.

À l'inverse, les banques ont déjà engagé des actions d'information, invitant leurs clients à la plus grande prudence vis-à-vis des crypto-monnaies.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

Par définition, les monnaies virtuelles sont sans frontières et sont échangées en ligne. Lorsque l'on examine une transaction donnée, il n'est pas possible de connaître le pays où la transaction a été effectuée, ni la nationalité des parties. Par conséquent, il est difficile d'avoir une idée précise du montant de devises virtuelles échangées au Canada.

L'Association canadienne des paiements a dû extrapoler des données à partir de la part canadienne du marché mondial des paiements et estime qu'en moyenne, entre 1 000 et 2 000 opérations en *bitcoins* sont effectuées par jour. Le volume d'opérations réalisées en *bitcoins* au Canada ne représente que 1 % du total des opérations au pays.

Il existe environ 100 bourses à l'échelle mondiale, dont près de 10 au Canada. Le premier guichet automatique de *bitcoin* au monde a été inauguré à Vancouver en novembre 2013 (ce guichet a enregistré des transactions d'environ 1 million de dollars durant son premier mois de service). Depuis, d'autres villes canadiennes ont emboîté le pas. À l'échelle mondiale, environ 1 500 marchands sont prêts à faire des transactions en *bitcoins*, dont près de 200 au Canada. Cette monnaie est surtout utilisée pour le jeu en ligne, mais elle est populaire auprès des détaillants en ligne, en particulier chez les détaillants de secteur de la technologie.

Dans tous les cas, si des données précises sont difficiles à établir, la tendance à un accroissement dans l'usage des monnaies virtuelles est clairement avérée. Pour beaucoup d'acteurs, à défaut de la monnaie *bitcoin*

proprement dite, pour laquelle les perspectives sont totalement incertaines, le système de paiement *Bitcoin* est là pour rester. Pour certains, *Bitcoin* peut être vu comme une technologie perturbatrice dans le système de paiements, mais il semble avoir réglé un des grands défis qui s'offrent à la monnaie numérique décentralisée, soit l'authentification entre les parties à l'opération sans l'intervention d'un tiers de confiance. Ces produits, bien que perturbateurs, pourraient très bien se répandre organiquement dans l'ensemble du système de paiements.

---

### III. CHINE

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

Les monnaies virtuelles et le *bitcoin* ont fait l'objet de publications par des chercheurs et des professionnels. D'une manière générale, ces études concluent au faible potentiel de ces dispositifs en Chine.

La presse chinoise a fait état de l'arrestation par la police chinoise en décembre 2013 de trois individus suspectés d'être les opérateurs de la plateforme *Bitcoin GL*. Enregistrée à Hong Kong, mais vraisemblablement gérée depuis la Chine continentale, cette plateforme avait soudainement fermé le 26 octobre 2013. Les utilisateurs du système avaient subi une perte estimée à 25 millions CNY (4,1 millions USD).

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Les autorités publiques se montrent plutôt conciliantes à l'égard de l'utilisation des monnaies virtuelles dans les jeux internet. En revanche, leur attitude à l'égard du *bitcoin* est empreinte de beaucoup plus de prudence.

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Aucun travail de lobbying n'est identifié.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Dès juin 2009, une circulaire commune du ministère de la culture et du ministère du commerce a précisé les conditions d'utilisation de la monnaie virtuelle dans les jeux en ligne. La circulaire définit la monnaie virtuelle dans les jeux en ligne comme « un instrument virtuel d'échange émis par les opérateurs de jeux en ligne, achetés par les utilisateurs des jeux en utilisant une monnaie ayant cours légal, stocké en dehors du programme du jeu, enregistré sur un serveur, représentatif d'un certain nombre d'unités ».

Par ailleurs, la Banque centrale chinoise (*People's Bank of China - PBoC*) a publié le 5 décembre 2013 une circulaire sur le *bitcoin* rédigée conjointement avec quatre autres institutions (*Ministry of Industry and Information Technology, China Banking Regulatory Commission, China Securities Regulatory Commission, China Insurance Regulatory Commission*). Le *bitcoin* y est qualifié de marchandise virtuelle et non de monnaie virtuelle. Le gouverneur de la PBoC, ZHOU Xiaochuan, a comparé le *bitcoin* à des timbres échangés par les philatélistes.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

La circulaire de juin 2009 établit l'obligation d'une demande préalable au ministère de la culture pour émettre une monnaie virtuelle. Elle distingue l'activité d'émetteur de celle de plateforme d'échange en interdisant le cumul de ces deux activités au sein d'une même entreprise. Les monnaies virtuelles ne peuvent être utilisées que dans les jeux internet.

La circulaire du 5 décembre 2013 interdit aux institutions financières tout usage du *bitcoin* et notamment : l'échange de *bitcoins* contre des CNY ou des devises étrangères, les opérations de paiement en *bitcoin*, le développement de produits financiers en *bitcoins*, ou encore l'utilisation du *bitcoin* comme unité de compte. La circulaire justifie ces interdictions par les risques inhérents au *bitcoin* : spéculation et volatilité, utilisation à des fins de blanchiment, utilisation pour des transactions illégales, risque opérationnel des plateformes. L'utilisation de *bitcoins* reste toutefois autorisée dans le cadre de la loi sur les télécommunications et la circulaire précise que les détenteurs de *bitcoins* sont libres d'échanger cette « marchandise virtuelle » entre eux. Les plateformes d'échange de *bitcoins* doivent s'enregistrer auprès de l'autorité de contrôle des télécommunications. Ces plateformes ont également pour obligation de recueillir des pièces justifiant de l'identité des utilisateurs. Enfin, il leur est demandé de mettre en place un dispositif de détection des opérations suspectes et de coopérer avec le Bureau chargé de la lutte anti-blanchiment au sein de la PBoC. La circulaire publiée le 5 décembre ne visait pas expressément les fournisseurs de services de paiement sur internet. Mais la presse chinoise a fait état d'interventions gouvernementales auprès de ces fournisseurs pour qu'ils cessent de traiter des transactions d'échange de *bitcoins*.

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

En 2008, l'administration fiscale (*State Administration of Taxation - SAT*) a publié une réglementation qui précise que les gains tirés de

---

transactions sur des monnaies virtuelles sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu. Les monnaies virtuelles sur internet peuvent en effet être vendues entre joueurs.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

La circulaire du 5 décembre 2013 insiste sur la nécessité de renforcer l'information du public sur le risque lié à l'investissement en *bitcoins*. La PboC a adressé plusieurs mises en garde au public, en insistant sur la volatilité de la valeur du *bitcoin*.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

Il n'existe pas d'instrument de mesure de progression des investissements.

#### IV. CHYPRE

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

Les monnaies virtuelles ont fait l'objet de débats, malgré tout limités, dernier en date, celui au sein de la commission du commerce du Parlement chypriote, en présence de différentes institutions et acteurs économiques (Banque Centrale de Chypre, Autorité des marchés, etc.) invités à présenter leurs analyses et positions sur le sujet. Si ces débats dans l'ensemble, ont permis de lancer la réflexion et mis en exergue les réserves de l'ensemble des participants à l'égard de l'utilisation des monnaies virtuelles, il n'en demeure pas moins qu'aucune décision n'a été prise à ce stade quant au traitement qui doit être réservé aux monnaies virtuelles à Chypre.

L'intérêt d'introduire l'utilisation des monnaies virtuelles a été au cœur de l'actualité journalistique durant le 1<sup>e</sup> trimestre 2014, au moment où battait son plein une importante campagne de presse lancée par un développeur de plateformes venant de s'installer à Chypre (cf. ci-après). Depuis, le sujet est tombé en désuétude et les débats se sont estompés, voire arrêtés.

À noter qu'il n'y a pas de think-tanks actifs sur le sujet.

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Attitude circonspecte des autorités publiques. La Banque Centrale de Chypre ainsi que le Ministère des Finances se montrent très réservés à l'égard de l'utilisation des monnaies virtuelles.

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Une grande campagne publicitaire a eu lieu durant le 1<sup>e</sup> trimestre 2014 par la société *Neo & Bee - LMB Subsidiaries Limited*, important développeur de support électronique de monnaies virtuelles créée fin 2013 et ayant son siège social à Chypre. À travers cette campagne de promotion de l'utilisation du *bitcoin* à Chypre (principalement à travers l'instauration d'un portefeuille électronique pour l'achat de biens et services auprès de commerçants formant un réseau), *Neo & Bee* a surtout souhaité sensibiliser la presse (qui a favorablement accueilli le concept) à travers l'organisation de

---

conférence de presse, le sponsoring d'évènements sociaux, l'organisation de déjeuners de travail avec les rédactions économiques de la presse chypriote etc.

La Banque Centrale de Chypre, sollicitée par *Neo & Bee*, a toujours refusé d'établir des contacts avec l'entreprise.

En mars 2014, alors que le lancement des activités de *Neo & Bee* était attendu, la presse a annoncé la fuite de Chypre du créateur de l'entreprise et DG, laissant derrière lui des dettes (loyers, dépenses publicitaires, salariés non payés etc.). Un mandat d'arrêt international a été lancé à son encontre.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Pas de définition légale à ce stade. Les autorités souhaitent mettre en place les dispositions nécessaires mais en l'absence d'expérience et de savoir-faire au niveau national, les dispositifs mis en place par les autres états membres de l'Union Européenne constitueraient des sources d'inspiration et d'expertise à mettre à profit localement. La Banque Centrale de Chypre est demandeuse d'expertise en la matière.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques**

Pas d'intervention pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles. Pas d'obligations spécifiques pour les plateformes.

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

Sans objet.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

La Banque Centrale de Chypre, le Ministère des Finances et le Ministère de l'Énergie de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme ont publié sur leurs sites internet respectifs, une annonce conjointe adressée aux consommateurs alertant des risques et dangers sous-jacents (y compris le blanchiment d'argent) à l'utilisation des monnaies virtuelles, indiquant que celles-ci ne constituent ni de la monnaie en circulation, ni un moyen économique et financier.

L'annonce indique que la monnaie virtuelle est un type de monnaie numérique non régulée qui n'est pas émise par la Banque Centrale.

Les autorités appellent les consommateurs à examiner tous les paramètres relatifs à l'usage des monnaies virtuelles afin d'appréhender les risques sous-jacents.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

L'Université de Nicosie (établissement d'enseignement supérieur privé) est active en matière de monnaies virtuelles à travers deux types d'actions :

-elle a officiellement lancé en décembre 2013, l'acceptation du paiement des frais de scolarité en *bitcoin*, en premier lieu pour les étudiants étrangers (notamment du continent africain) qui suivent les cours à distance. Sur son site internet ((<http://www.unic.ac.cy/digitalcurrency>) l'Université se félicite d'être le premier établissement universitaire au monde (!) à pouvoir effectuer des transactions en monnaie virtuelle ;

-elle propose un Master nommé *Msc in digital currencies* <http://digitalcurrency.unic.ac.cy/about-the-program/degree-overview>, qui ne semble pas attirer l'intérêt de grand nombre d'étudiants.

---

## V. CORÉE DU SUD

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

La BOK (*The Bank of Korea*) a publié un rapport d'étude sur le *bitcoin* en décembre 2013. Depuis, aucun autre document des autorités compétentes coréennes sur cette monnaie virtuelle n'a été publié. La presse coréophone continue à évoquer le sujet mais la perception du public de la notion du *bitcoin* reste relativement faible. Le marché domestique du *bitcoin* est très peu développé en Corée.

Le *Korea Institute of Finance* a publié un article court sur le sujet et prépare un rapport sur le *bitcoin* et les monnaies virtuelles en s'intéressant aux aspects techniques, légaux et financiers. Ce rapport devrait recommander une supervision attentive afin de prévenir toute activité illégale et de protéger les intérêts des consommateurs. Il devrait également souligner les difficultés du *bitcoin* liées au fait qu'il ne peut pas y avoir un cours légal et qu'il est difficile d'en faire une monnaie alternative, l'anonymat des transactions ne permettant pas de fournir les informations nécessaires au fonctionnement des marchés financiers, sans compter les risques de « hacking ».

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Les autorités publiques ont une vision plutôt négative du phénomène *bitcoin*, surtout depuis la faillite de *Mt. Gox*, une des plus importantes plateformes d'échange de *bitcoins*. Pour les autorités coréennes, la supervision des monnaies virtuelles est complexe, faisant craindre une utilisation elles peuvent être utilisées de manière frauduleuse (le blanchiment d'argent est la principale crainte).

Selon son rapport de 2013, la BOK estime que le *bitcoin* présente un potentiel en qualité de moyen de paiement alternatif mais seulement à terme, compte tenu des risques de cette monnaie virtuelle (échanges illégaux, risques pour les utilisateurs lors des transactions). Il est nécessaire de prendre des mesures réglementaires afin d'encadrer les activités commerciales et les secteurs concernés par l'utilisation possible du *bitcoin*

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de *lobbying* auprès des institutions publiques (administrations, Parlement,**

**régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Pas de lobbying auprès du gouvernement ou au parlement sur les monnaies virtuelles n'a été identifié à ce jour.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

En Corée, le *bitcoin* est considéré comme un bien numérique (digital good), par exemple, comme un fichier mp3. La Corée n'a pas préparé de loi-cadre d'encadrement des monnaies virtuelles. Les textes législatifs existants ne prennent pas encore en compte les produits issus de nouvelles technologies, tels que le *bitcoin*.

Les plateformes d'échanges de *bitcoin* sont déclarées dans le secteur de télémarketing auprès des administrations comme des portails de vente en ligne (*G-market, Interpark, etc.*) et ne font pas l'objet de contrôle ni par la banque centrale, ni par le MOSF (*Ministry of Strategy and Finance*), ni par la FSC (*Financial Services Commission*).

Selon les autorités, quand le marché sera plus développé avec un nombre d'échanges plus important, il sera nécessaire de clarifier le statut légal du *bitcoin* et de renforcer les mesures préventives ainsi que les dispositifs de contrôle.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

Les régulateurs coréens du secteur financier ne mènent pas d'action concrète pour contrôler les monnaies virtuelles. L'ouverture des marchés boursiers du *bitcoin* ainsi que les activités commerciales ne requièrent pas de condition spécifique. Les commerçants doivent seulement faire une déclaration auprès des administrations pour commencer leurs activités selon la loi « *Act on the consumer protection in the electronic commerce transaction, etc.* ».

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

Selon le NTS (*Nation Tax Service*) qui est l'autorité fiscale coréenne, les monnaies virtuelles pouvant être utilisées comme un moyen de paiement, dont le *bitcoin*, ne sont pas imposables en Corée. Le NTS explique que cette

---

prise de position de la Corée sur le *bitcoin* a également été adoptée par plusieurs pays, excepté le Royaume-Uni qui prévoit de fiscaliser le *bitcoin*.

Le NTS distingue ces monnaies virtuelles non imposables du « *game money* » (l'argent du jeu virtuel), dont l'usage est restreint (il ne s'utilise que sur certains sites internet), mais qui donne lieu à des échanges beaucoup plus importants que ceux du *bitcoin*. Suite à un contentieux entre un particulier et le trésor public, la Cour Suprême a jugé en avril 2012 que les gains issus des jeux virtuels seraient dorénavant soumis à l'imposition. . En pratique, le NTS peine à fiscaliser le « *game money* » car les échanges en ligne sont très difficilement contrôlables. Le NTS craint que cette situation ne se reproduise avec le *bitcoin*.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

Aucune prise de position officielle des autorités politiques coréennes n'a été annoncée à ce stade. Les autorités n'ont pas encore publié de document pour sensibiliser ou informer les consommateurs et les investisseurs.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

Le marché du *bitcoin* en Corée repose sur quelques initiatives privées et ne suscite pas un grand intérêt du public. *Korbit*, la première plateforme d'échanges du *bitcoin* coréenne, établie en juillet 2013, a recueilli 450 000 USD d'investissements en janvier 2014 de la part de la Silicon Valley. Parmi les actionnaires coréens de *Korbit*, il y a *SK Planet* et *Banks Foundation for Young Entrepreneurs* mais leur participation relève plus d'un soutien à des start-up innovantes que d'un réel investissement dans les monnaies virtuelles.

*Coinplug*, une autre plateforme d'échanges, créée en janvier 2014 par de jeunes ingénieurs coréens, a élaboré un système de point de vente (POS) de *bitcoin* et a mis au point un distributeur automatique (ATM) en collaboration avec *Hyosung*, une entreprise coréenne. Ce premier distributeur a été installé en Corée en mars 2014. Là encore, il s'agit plutôt d'initiatives ponctuelles d'investisseurs privés.

**Commentaires éventuels :**

Compte tenu du développement technologique en Corée du Sud, l'utilisation des monnaies virtuelles devrait avoir un potentiel important. L'intérêt a été grandissant tout au long de l'année dernière mais la faillite de *Mt. Gox* a mis en lumière les possibles failles du système, et freiné l'intérêt des acteurs financiers et du grand public pour les monnaies virtuelles.

## VI. ÉTATS-UNIS

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

En raison des volumes de transaction et des nombreux acteurs présents sur le territoire américain, les monnaies virtuelles sont l'objet de beaucoup d'attention aux États-Unis. Des dizaines de blogs y sont consacrés et la plupart des médias nationaux traitent de l'actualité du *bitcoin*. Les monnaies virtuelles ont également fait l'objet de nombreuses prises de position publique. Parmi les prises de position publique, de nombreux investisseurs (*venture capital*) se sont déclarés en faveur du *bitcoin* (Mike Novogratz, Marc Andreessen, Winklevoss Twins, Steve Forbes). Toutefois Paul Krugman a qualifié dans une tribune décriée du *New York Times*<sup>1</sup> le *bitcoin* de « diable » et Warren Buffet de « mirage ».

Les autorités publiques en revanche accordent une attention croissante aux risques qui leur sont associés comme la forte volatilité, le financement d'activités illégales et notamment le blanchiment d'argent. Le *Department of Justice* a ainsi déjà fermé plusieurs plateformes d'échange de monnaies virtuelles utilisées pour financer des activités criminelles en s'appuyant sur les lois pénales en vigueur. La fermeture de *Silk Road*, plateforme permettant notamment l'achat et la vente de stupéfiants, qui utilisait le *bitcoin* comme monnaie d'échange a été très largement relayée dans les médias. Elle est notamment à l'origine d'une série d'audition menée par la commission du Sénat sur la sécurité intérieure (*Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*) sur les dangers liés au développement des monnaies virtuelles (*Beyond Silk Road: Potential Risks, Threats, and Promises of Virtual Currencies*) en novembre dernier. Plusieurs représentants d'autorités publiques ainsi été invités à s'exprimer (*Department of Justice, Department of Treasury, FBI*).

De nombreux think-tanks se focalisent exclusivement sur la promotion des monnaies virtuelles, le plus connu d'entre eux est *The Bitcoin Foundation*, dont le Président a été appelé à témoigner lors de l'audition à la commission sur la sécurité intérieure du Sénat. La *Bitcoin Foundation* a été créée en septembre 2012 et regroupe plusieurs personnalités liées au *bitcoin* dont le créateur Satoshi Nakamoto<sup>2</sup>.

Malgré les dizaines de monnaies virtuelles existantes, seule le *bitcoin* et à la marge, quelques autres (*Litecoin, Ripple*), font l'objet d'une attention particulière de la part des médias, des think-tanks, des autorités publiques.

---

<sup>1</sup> <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/12/28/bitcoin-is-evil/>.

---

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Les autorités publiques en charge de la régulation se sont montrées dans l'ensemble favorables aux monnaies virtuelles, certaines d'entre elles – la Fed et le FBI notamment<sup>1</sup> - soulignant à l'occasion de l'audition au Sénat, le potentiel des monnaies virtuelles à rendre les échanges plus efficaces, sécurisés et rapides.

Néanmoins les autorités publiques en charge de la sécurité intérieure se sont montrées davantage circonspectes face au développement du *bitcoin* : très récemment, le ministère de la Défense (*Department of Defense*) a dédié une partie de ses activités aux risques que représentent ces monnaies pour le développement des activités terroristes.

Certains régulateurs des États fédérés, comme la *North American Securities Administrators Association* (NASAA) par exemple le 29 avril dernier, ont mis en garde les utilisateurs du *bitcoin* contre sa volatilité.

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Plusieurs associations soutiennent le développement du *bitcoin*, dont la plus connue est *The Bitcoin Foundation* (cf. Q1), une organisation à but non lucratif représentant les intérêts des investisseurs du secteur<sup>2</sup> et œuvrant pour la promotion du *bitcoin* auprès des institutions publiques<sup>3</sup>. De manière générale, les lobbys encouragent les institutions publiques à adapter et préciser le cadre législatif au *bitcoin* sans prendre de nouvelles dispositions. Ils mettent en avant le potentiel des monnaies virtuelles à révolutionner le transfert d'argent et proposer une solution alternative aux moyens de paiement traditionnels, plus coûteux. Ils insistent également sur le caractère nouveau, prometteur et attaché à l'idéal de liberté de cette nouvelle technologie.

Ces points ont été développés lors de l'audition à la Commission du Sénat en novembre dernier du Président de *The Bitcoin Foundation* qui a eu notamment l'occasion de mettre en avant : (i) le caractère transnational et sûr

---

<sup>1</sup> Selon Ben Bernanke, alors président de la Fed, « these innovations may hold long-term promise, particularly if they promote a faster, more secure and more efficient payment system ». Le FBI ajoute : « our approach is guided by recognition that online payment systems, centralized and decentralized, offer legitimate financial services ».

<sup>2</sup> Notamment, Lightspeed Venture Partners ou Bitcoin Investment Trust.

<sup>3</sup> L'organisation a d'ailleurs récemment embauché Amy Weiss, ancienne adjointe au service presse de la Maison Blanche et Jim Harper, ancien conseiller au Sénat et à la U.S. House.

du *bitcoin* comme réserve de valeur, notamment dans les pays où la monnaie officielle est vulnérable (ii) les innovations apportées par le *bitcoin*, nouveau moyen de paiement plus rapide, et (iii) la création d'emplois dans divers secteurs. Selon lui, les États-Unis auraient par conséquent intérêt à se positionner en tant que leader dans la promotion et le développement de cette monnaie.

Par ailleurs, seul le *bitcoin* fait l'objet d'un lobbying de la part d'associations dédiées, les autres monnaies virtuelles n'ayant pas la même résonance.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Les autorités américaines ne se sont pas entendues pour donner une définition légale commune des monnaies virtuelles et un tel projet ne semble pas envisagé à court-terme. Néanmoins, le *Gouvernement Accountability Office* (GAO) a proposé la définition suivante : « une monnaie virtuelle est une unité digitale d'échange qui n'est pas soutenue par l'État ». Selon le *FinCEN*, il s'agit d'un moyen d'échange qui opère comme une monnaie dans certains environnements sans pour autant en présenter tous les attributs.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

Il n'y a pas de réglementation globale des monnaies virtuelles, les autorités de régulation traitant les monnaies virtuelles selon leurs prérogatives.

La *Federal Reserve*, par le biais de sa Présidente, Janet Yellen, a déclaré que la réglementation du *bitcoin* n'était pas de son ressort.

La *FinCen* a publié une directive concernant les modalités du *Bank Secrecy Act* en ce qui concerne les monnaies virtuelles. Le *FinCEN* assimile les plateformes de conversion dollar/*bitcoin* à des Money Service Businesses et les contraint à s'enregistrer à ce titre auprès de lui, et à se conformer à l'obligation d'identification de leurs clients (*Know Your Client*), réduisant de fait l'anonymat d'une partie des utilisateurs de cette monnaie virtuelle. Par ailleurs, ces plateformes de conversion sont depuis mars 2013 soumises à des mesures anti-blanchiment qui leur imposent (i) de tenir des registres de l'ensemble des transactions effectuées, (ii) de reporter au gouvernement toutes transactions de plus de 10 000\$ et (iii) de prévenir le *FinCEN* de toute suspicion de fraude. Le *FinCEN* a ensuite précisé explicitement en janvier 2014 que les « mineurs » et investisseurs en *bitcoins* pour compte propre ne

---

sont pas soumis à ces contraintes. La FinCen a rappelé cette dernière disposition dans une note publiée le 29 avril<sup>1</sup>.

La SEC s'estime en mesure de se saisir de toute transaction où des intérêts seraient versés à partir d'actifs liés à une monnaie virtuelle, et un ETF (*Exchange Traded Fund*) en *bitcoins* s'est inscrit en octobre 2013 auprès de l'agence.

La CFTC estime que tout produit dérivé ayant pour sous-jacent une monnaie virtuelle ou un actif libellé en monnaie virtuelle se situe sous sa juridiction et devrait ainsi publier une directive sur la réglementation des dérivés en *bitcoin* à moyen-terme.

Les régulateurs des États fédérés pourraient également émettre une réglementation du *bitcoin*. L'État de New-York a notamment mené, courant janvier, des auditions destinées à déterminer l'opportunité et les modalités d'une « *BitLicense* », et prévoit la définition courant 2014 d'un cadre réglementaire pour les monnaies virtuelles. L'État de Californie a pour sa part envoyé mi-2013 plusieurs mises en demeure à des entreprises soupçonnées d'opérer sans licence en tant que Money Transmission Services en *bitcoins*. Un projet de loi est par ailleurs à l'étude au Sénat de l'État de Californie pour fournir au *bitcoin* un cadre pleinement légal.

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

L'*Internal Revenue Service* (IRS), le service des impôts américain, a récemment publié une notice sur le sujet (n° 2014-21 en date du 25 mars 2014). Il attribue, dans ce document, le statut de titre de propriété au *bitcoin* plutôt que celui de monnaie. Cette classification a de nombreuses implications sur le régime de taxation du *bitcoin* : (i) les détenteurs de la monnaie devront déclarer leurs gains /pertes en tant que gains/pertes en capital plutôt qu'en monnaie étrangère. Cette taxation vaut également lorsqu'un *bitcoin* est utilisé pour régler un achat. (ii) Les mineurs de *bitcoin* seront considérés comme des travailleurs indépendants et devront déclarer les gains réalisés en dollar par leur activité (le cours de référence étant le cours du *bitcoin* à la date du minage). Cette nouvelle réglementation devrait avoir des répercussions sur l'usage de la crypto-monnaie, notamment comme valeur d'échange.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

---

<sup>1</sup> [http://www.fincen.gov/news\\_room/rp/rulings/html/FIN-2014-R007.html](http://www.fincen.gov/news_room/rp/rulings/html/FIN-2014-R007.html)

Plusieurs autorités publiques au niveau fédéral ont publié des notices de mise en garde des consommateurs sur les dangers du *bitcoin*.

La SEC a publié une mise en garde concernant les schémas de Ponzi utilisant la monnaie virtuelle<sup>1</sup>.

Les régulateurs de plusieurs États ont également publié des notices de mise en garde contre l'utilisation des monnaies virtuelles à travers la NASAA, un organisme qui regroupe différents régulateurs d'États nord-américains. En mars 2014, le *Washington State Department of Financial Institutions* a également publié une alerte sur les risques liés aux monnaies virtuelles.

La FINRA, un association d'autorégulation des marchés, a publié une notice<sup>2</sup> visant à rappeler les dangers d'une forte volatilité des cours et les risques inhérents aux plateformes de *trading* (symbolisés par *Mt. Gox*).

#### **Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

De nombreux fonds d'investissement (venture-capital) ont investis des sommes très importantes sur le *bitcoin* ou sur des projets qui y sont liés. Ainsi 98,6 millions de dollars ont été levés depuis la création du *bitcoin* en 2009 pour être injecté dans 19 startups nord-américaines<sup>3</sup>. Le fonds *Fortress Investment Group* (62 milliards de dollars d'actifs sous gestion) a investi dans *Patera Capital Management*, un *hedge fund* se concentrant uniquement sur l'univers *bitcoin*.

Par ailleurs de plus en plus d'incubateurs aident les startups spécialisées dans les monnaies virtuelles à se financer et se développer. Récemment, *Seedcoin*, le premier incubateur spécialisé dans les startups *bitcoin* a levé 2 000 *bitcoins* à l'occasion de son second round, et l'incubateur californien *500Startups* a lancé un consortium d'investisseurs qui se concentrera sur le *bitcoin* et les technologies financières.

Enfin, les plateformes d'échanges de monnaies virtuelles - permettant d'échanger des dollars contre des *bitcoin* ou autres monnaies virtuelles et de les stocker dans un portefeuille virtuel - ne cessent de s'accroître. Ces plateformes permettent au grand public et aux professionnelles d'échanger facilement de la monnaie virtuelle.

---

<sup>1</sup> [www.sec.gov/investor/alerts/ia\\_virtualcurrencies.pdf](http://www.sec.gov/investor/alerts/ia_virtualcurrencies.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.finra.org/Investors/ProtectYourself/InvestorAlerts/FraudsAndScams/P456458>

<sup>3</sup> Selon une étude menée par le cabinet Aite Group.

---

## VII. INDE

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

En Inde, il existe des débats sur les monnaies virtuelles, en dépit de leur faible pénétration sur le marché local (en particulier, l'Inde représenterait à ce jour 1 % du marché mondial du *bitcoin* ; de 30 000 à 50 000 Indiens seraient en possession de cette monnaie virtuelle).

Ces débats ont surtout émergé à la suite des forts mouvements de baisse du « cours » du *bitcoin* par rapport au dollar, depuis la fin de l'année 2013. En décembre dernier, la banque centrale indienne (la RBI) a mis en garde les utilisateurs de monnaies virtuelles contre les risques qu'ils encourent.

Le gouvernement indien, qui, comme la RBI, est sensible à la question de la protection du consommateur, s'est également publiquement interrogé sur le rôle actuel ou potentiel des monnaies virtuelles dans le financement d'activités illégales voire criminelles. Dans le cas du *bitcoin* en particulier, en raison du caractère anonyme des transactions (les utilisateurs sont repérés par une adresse électronique composée de 34 caractères et non par leur identités civiles), cette monnaie virtuelle peut être utilisée pour contourner les règles relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Une enquête serait en cours sur deux plateformes (*BuySellBitCo.in* et *Rbitco.in*), depuis décembre 2013.

Des conférences sont organisées de façon sporadique à travers le pays, souvent à l'initiative des plateformes d'échanges.

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

L'approche des autorités est ambivalente, qu'il s'agisse des autorités monétaires ou budgétaires.

La RBI, soucieuse de protéger le consommateur, a insisté sur les risques liés à la détention de *bitcoins*, mais n'a pas interdit ou limité les échanges.

De son côté, le gouvernement, qui s'est inquiété des risques de financement d'activités criminelles (cf. supra), a, dans le même temps, regretté le manque à gagner pour les finances publiques de la non taxation des transactions réalisées en monnaies virtuelles, et, en particulier, en *bitcoins*.

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

L'organisation à but non lucratif « *Bitcoin Alliance India* » s'est donnée trois objectifs : mettre fin aux incompréhensions concernant la monnaie, aider les entrepreneurs à développer la monnaie cryptographique et, enfin, proposer un cadre de régulation de la monnaie. Cette organisation a été fondée en janvier 2014, dans le sillage de la conférence tenue en décembre dernier à Bangalore (« *Global Bitcoin Conference* ») à l'initiative de la plateforme *Coinmonk*.

C'est à notre connaissance la seule structure susceptible de représenter la « communauté » des utilisateurs de *bitcoins*. Trop jeune, elle ne disposerait que de très peu de relais auprès des administrations, du Parlement ou des régulateurs.

Cette structure ne met pas en avant de motivations spécifiques indiennes pour justifier de l'utilisation du *bitcoin*. Pour Philippe Herlin, professeur de finance au CNAM et auteur de « *La révolution du bitcoin et des monnaies complémentaires, une solution pour échapper au système bancaire et à l'euro ?* », l'Inde pourrait devenir une place forte du *bitcoin* dans les prochaines années : en plus de présenter des « avantages » bien connus d'interopérabilité des opérations de paiements et d'absence de taxes ou de commissions sur les opérations d'achat ou de revente, le *bitcoin* pourrait devenir une valeur refuge en Inde, au même titre que l'or, dans un contexte local marqué par la dépréciation de la roupie et par une inflation élevée.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Les monnaies virtuelles ne font pas l'objet d'une définition légale en Inde.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

L'utilisation des monnaies virtuelles n'est pas encadrée. Mais les questionnements tant de la RBI que Ministère des Finances ont suffi à produire des effets visibles sur le « marché » :

*BuySellBitCo.in*, la principale plateforme indienne de transactions de la monnaie virtuelle, a suspendu ses activités le 27 décembre 2013. Cette

---

plateforme, dirigée par Mahim Gupta, est surveillée par les services du gouvernement en raison d'importantes transactions suspectes (quelques 1000 transactions impliquant 400 individus, pour un total de plusieurs centaines de milliers de dollars). Officiellement, la plateforme a annoncé qu'elle souhaitait protéger ses utilisateurs « *tant que le cadre réglementaire des monnaies virtuelles ne sera pas défini plus clairement en Inde* ». Jusqu'à sa fermeture, elle enregistrait presque 200 000 dollars de transactions par mois.

Le lancement du *Laxmicoin*, une monnaie virtuelle proprement indienne (Laxmi est la déesse de la fortune chez les Hindous), a été retardé depuis les mises en garde de la Banque centrale. Son créateur, Mitts Daki, a lui aussi déclaré être dans l'attente d'un éclaircissement concernant la réglementation de la devise et son approbation par la RBI. La différence entre le *Laxmicoin* et le *bitcoin* est floue à ce stade.

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

L'*Income Tax Department* envisagerait de taxer les échanges réalisés à partir de ce type de monnaies. Selon cette direction du Ministère des Finances, cette taxe permettrait de limiter l'évasion fiscale. Pour évaluer l'impact d'une telle mesure, des bases de données sur les transactions effectuées en *bitcoins* ont été récupérées par l'administration fiscale indienne (notamment auprès de la start-up *CoinMonk Ventures*). Un tel projet nécessite cependant au préalable une reconnaissance juridique de la devise (à l'instar de ce qui existerait en Allemagne).

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

À l'exception de la communication de la RBI, aucune action n'a été entreprise.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

Aucun investissement significatif en matière de monnaies virtuelles n'a été relevé en dehors de la création de sites de commerce en ligne. À titre d'illustrations, *HighKart.com* accepte uniquement les *bitcoins* comme moyen de paiements. Ce site propose l'achat de nombreux biens marchands dans différents secteurs (habillement, biens électroménagers, biens électroniques, bijouterie). Sa rentabilité n'est pas connue.

**Commentaires éventuels :**

Le gouvernement indien semble se pencher vers une réglementation calquée sur celle des États-Unis, réglementation qui accepte le *bitcoin* comme moyen de paiement mais qui s'attache en parallèle à combattre l'utilisation du réseau à des fins criminelles (blanchiment d'argent, trafic de stupéfiants).

---

## VIII. ISRAËL

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

L'activité liée aux monnaies virtuelles est relativement importante en Israël. Véritable « économie de l'innovation », le pays est un leader en matière d'électronique, de cyber-sécurité, et des technologies associées à la finance, ce qui a contribué à l'émergence de start-ups spécialisées dans les monnaies virtuelles. Israël compte notamment cinq plateformes d'échanges de *bitcoins*, des sociétés spécialisées dans le développement de microprocesseurs pour « minage » parmi les plus performants au monde, ainsi que des associations actives cherchant à promouvoir l'utilisation de *bitcoins*. Plusieurs dizaines de commerces israéliens, notamment des restaurants, acceptent le paiement en *bitcoins*. Une monnaie virtuelle locale, *Isracoin*, a également été créée.

Ces monnaies font l'objet de débats publics réguliers dans le pays. L'association israélienne des *bitcoins*, fondée en 2011 par des entrepreneurs du secteur, organise deux fois par mois des conférences sur les monnaies virtuelles. Le plus grand rassemblement, organisé en juillet 2013, a réuni plus de 300 participants. Le débat est également animé par l'association sur internet : diffusion d'articles et vidéos, forums, groupe Facebook qui compte plus de 3000 membres.

Le phénomène a suscité l'intérêt de la presse israélienne. Une dizaine d'articles consacrés aux monnaies virtuelles ont été publiés par les principaux quotidiens économiques du pays ces dernières années.

Pour l'heure l'utilisation des monnaies virtuelles n'a pas donné lieu à des prises de positions politiques affirmées, à l'exception de quelques rares interventions dans la presse d'hommes politiques plutôt favorables à leur développement. En revanche, une déclaration officielle des autorités financières visant à souligner les risques liés à ces monnaies a été publiée en février 2014 (cf. question 7).

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Les autorités publiques ont clairement souligné les risques liés à l'utilisation des *bitcoins* mais ne se sont pas prononcées clairement contre leur utilisation et se sont engagées à étudier la question (cf. question 7). Elles consentent par ailleurs à la certification des sociétés gérant des plateformes d'échanges comme bureaux de change tout en ne reconnaissant pas le *bitcoin* comme une véritable monnaie.

La *Tax Authority*, l'agence chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent et la police se montrent favorables à un dialogue régulier avec les associations et entrepreneurs du secteur.

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Des associations regroupant les acteurs des monnaies virtuelles mènent un travail de lobbying. Pour promouvoir leurs vues elles rencontrent régulièrement les administrations fiscales et financières ainsi que des hommes politiques et leurs équipes.

Les principaux entrepreneurs israéliens actifs dans ce secteur mettent en avant la nécessité pour les autorités publiques de réguler l'utilisation des monnaies virtuelles et d'établir des normes claires à suivre pour éviter le blanchiment d'argent par le biais de plateformes d'échanges. Ils estiment en effet que tout en servant l'intérêt de l'État, un cadre juridique rassurerait les utilisateurs et renforcerait l'usage des monnaies virtuelles.

Certaines plateformes d'échanges ont adopté de leur propre initiative, sans que les autorités les y obligent à ce stade, des mesures visant à éviter le blanchiment d'argent. Elles s'inspirent des règles applicables à l'échange de monnaies reconnues. Au-delà de certaines sommes échangées ces sociétés demandent la présentation d'une ou plusieurs cartes d'identités. Elles affirment également soumettre des rapports réguliers sur l'ensemble des transactions effectuées aux autorités en charge de la lutte contre le blanchiment d'argent. En l'absence de réglementation et contrôle en la matière, la portée réelle de ces mesures n'est cependant pas démontrée.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Les monnaies virtuelles ne font pas l'objet d'une définition légale. Aucune évolution n'est pour le moment envisagée, les autorités adoptant une position attentiste.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

A ce jour les régulateurs ne sont pas intervenus pour encadrer l'utilisation de ces monnaies, qui ne sont soumises à aucune obligation spécifique.

---

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

Non, les autorités fiscales n'ont pas pris position sur la nature des monnaies virtuelles.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

En février 2014 la Banque centrale d'Israël, le département des marchés de capitaux, des assurances et de l'épargne du Ministère des Finances, la *Tax Authority*, l'Autorité des valeurs mobilières, et l'Autorité de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont publié une déclaration commune pour avertir des risques liés aux monnaies virtuelles. Ces autorités ne déconseillent pas formellement l'utilisation des monnaies virtuelles mais appellent à la vigilance.

La déclaration fait état de huit risques principaux :

- la valeur de ces monnaies n'est garantie par aucune banque centrale ;
- la gestion du risque lié à ces monnaies est difficile car elles peuvent être échangées de manière anonyme hors des circuits de contrôle traditionnels des institutions financières ;
- elles peuvent constituer un terreau fertile aux activités financières frauduleuses (système de Ponzi par exemple) ;
- la valeur des monnaies virtuelles est très volatile ;
- échangées de manière anonyme ces monnaies peuvent être utilisées à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ;
- elles peuvent être volées par le biais de piratages informatiques ;
- des plateformes d'échanges peuvent fermer et les monnaies détenues par leur intermédiaire disparaître ;
- l'échange de monnaies virtuelles n'est pas supervisé par les autorités israéliennes.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

L'évolution de l'achat de *bitcoins* par les utilisateurs privés est très volatile et suit les tendances constatées dans le reste du monde. Les acteurs du secteur évaluent à moins de dix millions d'euros le montant total des *bitcoins* achetés en Israël à ce jour.

## IX. JAPON

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

Le sujet de la monnaie virtuelle ne suscite que peu d'engouement au Japon, en dehors de l'affaire « *Mt. Gox* » de février dernier (voir également la note du SER de Tokyo « *La faillite de Mt. Gox : quelle régulation et supervision japonaises pour le Bitcoin* » de mars 2014) :

L'importance des monnaies virtuelles est en réalité limitée dans le pays (seulement 15 magasins acceptaient les paiements en *bitcoins* fin 2013 sur tout le territoire). Il est clairement apparu que *Mt. Gox* n'avait que peu de clients japonais (au mieux quelques milliers) et que son lien avec le Japon était surtout sa localisation géographique à Tokyo.

De fait, l'écho médiatique de la faillite de la plateforme *Mt. Gox* a surtout été provoqué par les suites judiciaires engagées en Amérique du nord et, au Japon, par les attaques d'un parlementaire de l'opposition, Tsutomu Okubo. Ancien vice-ministre des finances et très impliqué sur ce sujet, celui-ci a interrogé à plusieurs reprises le gouvernement, l'obligeant ainsi à prendre publiquement position. En réponse, le gouvernement a officiellement déclaré le 7 mars qu'il considère que le bitcoin n'est pas une monnaie, mais que les transactions en bitcoin peuvent être taxées dans le cadre réglementaire actuel (taxe sur la consommation et impôt sur le revenu et sur les sociétés). Le débat public n'a pas davantage été soutenu, les autorités restant factuelles et prudentes, signalant simplement qu'elles « se penchaient » sur la question.

Aucun think tank n'est actuellement actif sur la monnaie virtuelle : sa faible importance économique et sociale dans le pays ne justifie pas l'intérêt des centres de recherche. Koji Sakuma, *chief economist* du centre de recherche de la Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ (la plus importante banque du pays), auteur d'un récent rapport sur le *bitcoin*, nous confie que la parution de son rapport peu de temps avant l'affaire *Mt. Gox* n'est qu'un concours de circonstance et qu'il n'envisage pas de poursuivre davantage ses travaux sur le sujet (« *this was my first and probably last report on bitcoins* »).

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Avant même le coup de projecteur très défavorable provoqué par la faillite de *Mt. Gox*, les autorités se sont toujours montrées réservées à l'égard du *bitcoin*. Selon M. Sakuma, cette méfiance s'explique d'abord par le rôle potentiel des monnaies virtuelles dans le blanchiment et le financement

---

occulte<sup>1</sup>. M. Sakuma explique que l'inconvénient principal du *bitcoin* comme moyen de paiement est, d'une part sa forte volatilité contre cours légal (cotation sur les plateformes d'échange type *Mt. Gox*), et d'autre part sa faible liquidité compte tenu de la fréquence des transactions (à peine 50 par minute, contre plus de 1000 pour le système Visa).

En définitive, les autorités ont donc une approche plutôt conservatrice. Elles n'envisagent pas la monnaie virtuelle comme un catalyseur possible du développement des marchés et de l'économie japonaise en général, et se satisfont du faible engouement de la population en la matière.

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Il n'y a aucun travail de lobbying.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

La position des autorités est très claire : ce n'est pas de la monnaie et elles n'ont aucune définition légale.

Aucune évolution légale ou réglementaire n'est envisagée à ce stade, ni vers davantage de restriction, ni vers davantage de souplesse. Les autorités veulent surtout garder leurs distances en espérant que le sujet restera marginal (selon M. Sakuma et des contacts à la BOJ).

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

La loi bancaire japonaise interdit aux établissements de prendre en dépôts ou effectuer des transactions par l'intermédiaire de *bitcoins*.

Les autorités seraient officiellement en train d'approfondir le sujet (« *fact finding* »), mais des contacts au sein de l'administration nous confirment leur réticence de principe à réguler (et donc reconnaître) la monnaie virtuelle. Le sous-gouverneur de la Banque du Japon, Hiroshi Nakaso, nous confie qu'il estime que la monnaie virtuelle serait impossible à superviser si elle venait à être régulée. Dès lors il préfère chercher à rendre le

---

<sup>1</sup> Le sous-gouverneur de la Banque du Japon, Hiroshi Nakaso, estime pour sa part que le *bitcoin* est avant tout une menace pour le système de paiement classique.

système de paiement classique plus « compétitif » [en réduisant les coûts de transactions notamment] afin de prévenir le développement des monnaies virtuelles, plutôt que de chercher à les réguler.

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

Oui. Compte tenu des textes actuels, l'administration fiscale estime que les transactions en *bitcoins* sont taxables en théorie (taxe à la consommation et impôt sur le revenu et sur les sociétés).

Leur approche est néanmoins passive dans la mesure où cette imposition reste sur des bases déclaratives (déclaration des transactions en *bitcoins* par les contribuables) : la *National Tax Agency* n'a ainsi pas montré d'appétence particulière pour la recherche active de ces transactions (dans la pratique difficiles à tracer) en vue de leur taxation. Les efforts à fournir ne seraient pas en adéquation avec le faible volume de ces transactions.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

Aucune campagne proactive n'a été entreprise.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

Aucune progression significative n'a été observée : la demande reste faible.

#### **Commentaires éventuels :**

La « menace » du *bitcoin* évoquée par le sous-gouverneur Nakaso reste largement virtuelle : la forte intégration financière du pays (plus de 96 % de la population de plus de 15 ans dispose d'un compte bancaire<sup>1</sup>) et l'efficacité de son système de paiement (en particulier sur les transactions transfrontalières) réduisent grandement l'attractivité de la monnaie virtuelle. Même si le nombre de commerces à accepter les *bitcoins* venaient à se multiplier, il est probable que le nombre de transactions effectives en *bitcoins* resterait très limité. C'est une différence notable avec la Chine. On notera d'ailleurs qu'un quart de la quinzaine d'établissements commerciaux à accepter des *bitcoins* au Japon sont en fait des écoles de langue chinoises d'après M. Sakuma.

---

<sup>1</sup> Source : Banque Mondiale, 2011 : <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>.

---

## X. ROYAUME-UNI

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

Les monnaies virtuelles, notamment les *bitcoins*, ont fait l'objet d'une couverture importante dans les médias mais il n'y a pas eu pour le moment de rapport ou d'auditions parlementaires sur le sujet.

Les prises de position des autorités sont pour l'instant rares :

HMRC a pris une décision sur le traitement fiscal des monnaies virtuelles (cf. note de l'attaché fiscal jointe) ;

La Banque d'Angleterre a indiqué que les *bitcoins* n'avaient pour l'instant pas d'impact sur ses missions (conduite de la politique monétaire, maintien de la stabilité financière), compte tenu de la faible importance des transactions ;

Chris Salmon, le *Chief Cashier* de la Banque d'Angleterre, a souligné lors d'un colloque en novembre 2013 le caractère innovant des *bitcoins* mais estimé qu'ils pourraient être remplacés par une monnaie virtuelle technologiquement plus avancée. Il a en outre indiqué qu'il était peu probable que la Banque d'Angleterre émette des monnaies virtuelles dans la décennie à venir.

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Il est difficile de trancher compte tenu de la rareté des prises de position publiques des autorités.

Si les autorités britanniques semblent de façon générale plutôt bien disposées à l'égard de l'innovation dans le domaine des paiements, les attitudes des entités publiques concernées par le *bitcoin* sont variables :

La *Financial Conduct Authority*, chargée de la régulation des systèmes de paiements, est pour l'instant réticente à mettre en œuvre une régulation des monnaies virtuelles, dont les volumes sont pour l'instant insignifiants ;

Inversement, HMRC (direction des impôts) a pris rapidement une position sur le traitement fiscal des monnaies virtuelles, dans un sens favorable à leur usage (exonération de TVA pour l'échange de monnaies virtuelles contre des devises, en particulier) ;

Côté Banque d'Angleterre, l'attitude semble plutôt être celle d'une neutralité bienveillante, comme le montre les déclarations de Chris Salmon,

aucun enjeu pour la politique monétaire ou la stabilité financière ne se posant à court comme à moyen terme.

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Oui. Les acteurs de l'industrie souhaiteraient être régulés, afin d'obtenir le « sceau » du régulateur qui permettrait de convaincre le grand public de leur solidité et de leur sérieux.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Non, il n'y a pas de définition légale à ce stade, hormis celle qui serait implicite dans la décision de HMRC (cf. note jointe).

Il est très peu probable que la Banque d'Angleterre soit amenée à réguler les monnaies virtuelles à l'avenir. Il faudrait pour qu'elle le fasse que les plateformes de paiement acquièrent une importance systémique, ce qui nécessiterait qu'elles dépassent en taille les infrastructures de Visa ou Mastercard.

La *Prudential Regulation Authority* pourrait être amenée à intervenir si une entité recevant des dépôts en *bitcoins* cherchait à obtenir une licence bancaire. Aucune demande en ce sens n'a pour l'instant eu lieu.

Enfin, la *Financial Conduct Authority* est dans en position d'attente et surveille l'évolution du marché. Une action pourrait être nécessaire (avec HMRC) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

Non, les régulateurs ne sont pas intervenus (hormis HMRC) et aucune obligation spécifique n'est mise en place à ce stade.

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

Cf. note jointe pour la position prise le 3 mars 2014 par HRMC.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

Non, aucune pour le moment.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

Pour l'instant les investissements sont faibles, même si l'on constate la création aux États-Unis (mais pas au Royaume-Uni pour l'instant) de plusieurs plateformes d'*Exchange Traded Funds* permettant d'investir en *bitcoins* (notamment *Winklevoss Bitcoin ETF*).

**Commentaires éventuels :**

Un rapport sur le sujet des monnaies virtuelles est en cours d'élaboration à la Banque d'Angleterre. Il comporte deux parties, la première consistant en une analyse économique et financière, la seconde abordant les réponses possibles. La décision de publication n'a pas encore été prise par le gouverneur. Si le rapport était publié, il le serait courant 2014 et très certainement de façon partielle (première partie uniquement).

## ANNEXE

### NOTE DE L'ATTACHÉ FISCAL DE L'AMBASSADE DE FRANCE AU ROYAUME-UNI

**OBJET :** règles fiscales applicables aux *bitcoins* au Royaume-Uni.

**PIÈCE JOINTE :** questionnaire de la Direction générale du Trésor à la demande de la Commission des finances du Sénat.

Les autorités britanniques ont publié le 3 mars 2014<sup>1</sup> des commentaires concernant les règles applicables aux *bitcoins* en matière de TVA, d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de plus-values. Elles indiquent par ailleurs qu'un certain nombre de commerçants, tels que les opérateurs du commerce électronique, les pubs ou encore les restaurants utiliseraient déjà les *bitcoins* comme moyens de paiement. Ces commentaires, notamment en ce qu'ils font référence à la notion de monnaies virtuelles (« *cryptocurrencies* ») n'ont pas vocation à s'appliquer en dehors du domaine de la fiscalité.

#### 1-TVA

Comme le rappelle l'administration fiscale (HMRC), les règles de TVA étant régies au niveau européen, le traitement des opérations portant sur les *bitcoins* adopté par le Royaume-Uni doit être cohérent avec celui qui pourrait éventuellement être mis en œuvre au niveau de l'Union européenne.

Dans cette attente, la position exprimée par ces commentaires n'a qu'un caractère provisoire :

- l'activité de création de *bitcoins* (« *Bitcoin mining* ») est placée hors du champ de la taxe, dès lors que cette activité ne constitue pas une activité économique au sens de la TVA ;
- en revanche, les prestations de services qui seraient rendues dans le cadre d'autres activités par les créateurs de *bitcoins* (« *miners* »), telles que pour la fourniture de services dans le cadre de la vérification de transactions spécifiques pour lesquels des frais sont facturés, seront exonérés de la TVA en vertu de l'Article 135-1(d) de la directive TVA

---

<sup>1</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/briefs/vat/brief0914.htm>

---

2006/112/CE dès lors que ces opérations doivent être considérées comme répondant à la définition des opérations qui sont visées par ces dispositions à savoir, « *les opérations, y compris la négociation, concernant les dépôts de fonds, comptes courants, paiements, virements, créances, chèques et autres effets de commerce* » ;

- lorsque les *bitcoins* sont échangés contre des livres sterling ou d'autres monnaies étrangères (comme les euros ou les dollars), aucune TVA n'est due sur la valeur des *bitcoins* eux-mêmes ;
- les frais facturés en sus de la valeur des *bitcoins* en vue de négocier ou d'effectuer toute transaction concernant les *bitcoins* sont exonérés de la TVA en application des dispositions de l'article 135-1 (d) de la directive précitée.

En revanche, dans tous les cas, la TVA est due de façon normale sur les biens ou les services qui sont vendus en échange de *bitcoins* ou de toute autre monnaie virtuelle identique (« *cryptocurrency* »). La valeur du bien ou du service sur lequel la TVA est due correspond à la contre-valeur des *bitcoins* exprimée en livres au moment où la transaction a lieu.

## 2-Impôts directs

Comme pour toute autre activité professionnelle, les produits et les charges constatés à raison d'activités qui seraient en lien avec les *bitcoins* ou d'autres monnaies virtuelles doivent être soumis aux règles applicables en matière d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de plus-values.

La question de savoir si un profit imposable ou si une perte déductible doivent être constatés dépend des circonstances de chaque espèce.

Les autorités britanniques notent toutefois qu'une opération, en raison de son caractère hautement hypothétique (« *speculative* »), pourrait ne pas être taxable (ou engendrer des pertes déductibles), à l'instar des gains sur les jeux et paris qui ne sont pas taxables et dont les pertes ne peuvent venir en déduction d'autres profits imposables<sup>1</sup>.

Pour les entreprises qui acceptent d'être payés en *bitcoins*, il n'y a aucune modification engendrée dans la façon de déterminer leurs profits imposables.

---

<sup>1</sup> Selon HMRC, en principe, les gains sur les paris et les jeux ne sont pas imposables au niveau du joueur, sauf si ce dernier est un joueur professionnel qui exerce de façon habituelle cette activité dans un but commercial, en vue d'en retirer des profits. Il en va de même des personnes (*bookmakers*) qui sont impliqués dans l'organisation des jeux et des paris.

La taxation des opérations portant sur les *bitcoins* résulte à ce stade de l'application des règles de droit commun en matière d'impôts directs, tant pour les entreprises que pour les particuliers.

### **Impôts sur les sociétés**

Les profits et les pertes constatés sur des opérations de change entre monnaies sont habituellement à prendre en compte pour la détermination du résultat imposable.

Ce principe n'est pas remis en cause en cas d'opération de change entre bitcoins et une autre monnaie (celle notamment dans laquelle la comptabilité de l'entreprise est retracée).

Les règles de droit commun applicables en matière de monnaies étrangères<sup>1</sup> et de relations de prêt<sup>2</sup> sont par conséquent applicables en cas d'utilisation de monnaies virtuelles tels que les *bitcoins*.

### **Impôt sur le revenu**

Les profits et les pertes d'une entreprise engendrés à raison de transactions portant sur les *bitcoins* doivent être retracés en comptabilité et sont soumis aux règles de droit commun applicables en matière d'impôt sur le revenu.

### **Plus-values imposables (*capital gains tax* ou « CGT » et impôt sur les sociétés)**

Les autorités britanniques estiment que les règles actuelles en matière de plus-values, tant pour les particuliers que pour les professionnels (« *capital gains tax* » pour les personnes physiques ou « *chargeable gains* » pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés) permettent d'appréhender les gains réalisés sur les cessions de *bitcoins*.

#### *Plus-values des professionnels*

En principe, si un profit ou une perte à raison des transactions portant sur les *bitcoins* n'entraient pas dans la détermination du résultat courant de l'entreprise ou n'étaient pas dégagés dans le cadre d'une opération de prêts, ce profit ou cette perte auraient vocation soit à être soumis à l'impôt sur les sociétés en tant que plus-value ou moins-value<sup>3</sup>, soit à être soumis à la

---

<sup>1</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/cfmmanual/CFM61030.htm>

<sup>2</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/cfmmanual/cfm30170.htm>

<sup>3</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/ct/managing/company-tax-return/returns/chargeable-gain.htm#3>

---

« CGT » pour les entreprises individuelles (modalités identiques à celles applicables au particulier décrites ci-après, avec possibilité d'une taxation réduite à 10% notamment en cas de cession ou cessation d'activité<sup>1</sup> .

*Plus-values des particuliers*

Rappel : l'imposition des plus-values des particuliers fait l'objet d'une imposition forfaitaire spécifique au taux de 28 % (ce taux est ramené à 18 % pour les personnes qui ne sont pas imposées à un taux supérieur au taux de base<sup>2</sup> de l'impôt sur le revenu).

Les gains nets ne sont soumis effectivement à l'impôt que pour la fraction de la plus-value qui excède 10 900 £ (5 450 £ pour les trustees qui ne sont pas en charge de personnes handicapées).

Par ailleurs, les cessions de biens personnels, en principe soumis à la « CGT », ne sont pas imposables lorsque leur valeur unitaire est inférieure à 6 000 £<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/helpsheets/hs275.pdf>

<sup>2</sup> Pour un exemple de calcul : <http://www.hmrc.gov.uk/rates/cgt.htm>.

<sup>3</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/cgt/possessions/basics.htm>.

## XI. RUSSIE

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

Il n'y a pas de débats publics fournis, ni de publications d'envergure de think-tanks sur le sujet. Le *bitcoin* a fait l'objet de quelques articles de presse et de blog en début d'année 2014 en écho à la mise en avant du sujet au niveau mondial. Une conférence organisée par des acteurs de l'industrie des monnaies virtuelles et réunissant spécialistes russes et étrangers des monnaies virtuelles s'est tenue le 23 avril 2014 à Moscou devant une assemblée limitée (170 auditeurs).

Le sujet des monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin*, fait surtout l'objet de réflexions au sein des organes régulateurs russes : Banque centrale de Russie (BCR), Ministère des Finances, Parquet général et organes de sécurité intérieure (FSB). Ces derniers échangent sur le sujet dans le cadre des réunions du « Groupe de travail interinstitutionnel pour la lutte contre les crimes économiques ».

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Les autorités publiques se sont montrées clairement circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin*, concentrant leur analyse sur la possibilité d'utiliser ces dernières dans le cadre d'opérations illégales, notamment de blanchiment d'argent sale et de financement du terrorisme. Les autorités russes n'ont toutefois pas formellement interdit l'utilisation des monnaies virtuelles anonymes, en particulier le *bitcoin*, dans le pays.

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Il n'existe pas à notre connaissance de lobbying intensif auprès des institutions publiques de la part des acteurs des monnaies virtuelles.

---

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Il n'existe pas de définition précise des monnaies virtuelles dans la législation russe. Cette dernière privilégie le terme assez vague de « moyens de paiement électroniques anonymes ».

La Banque centrale de Russie (BCR), le Parquet général, le Ministère des Finances et le FSB travaillent actuellement au renforcement i) de la définition du statut juridique des monnaies virtuelles, ii) de la réglementation concernant leur utilisation et iii) de la répression des infractions commises avec des monnaies virtuelles sans plus de précision (probable modification du Code Pénal).

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

Dans un communiqué publié le 27 janvier 2014, la Banque centrale de Russie (BCR) a indiqué que les personnes physiques et morales russes fournissant des services permettant l'utilisation de monnaies virtuelles pour les échanges de biens, de services ou d'argent (roubles et devises étrangères) seraient considérées comme « participants potentiels à des opérations illégales, notamment de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ».

La BCR a de plus rappelé que conformément à l'article 27 de la loi fédérale « *Sur la Banque Centrale de la Fédération de Russie* », l'émission de substituts monétaires est interdite sur le territoire de la Fédération de Russie. À l'issue d'une réunion le 6 février 2014, le Parquet général a à son tour rappelé qu'en vertu de la législation en vigueur « le rouble était la seule monnaie officielle en Russie et que l'émission d'autres unités monétaires ou de substituts était illégale ». Le Parquet général a en outre indiqué que « les moyens de paiement anonymes et les monnaies virtuelles, dont la plus célèbre d'entre elles, le *bitcoin*, étaient des substituts monétaires et ne pouvaient donc pas être utilisés par les personnes physiques ou morales ».

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

Pas à notre connaissance.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

Dans un communiqué publié le 27 janvier 2014, la Banque centrale de Russie (BCR) a condamné le caractère spéculatif des monnaies virtuelles, en particulier le *bitcoin*, et mis en garde les citoyens et les personnes morales russes, notamment les établissements de crédits, contre les risques liés à leur utilisation dans le cadre « *d'échanges de biens, de services ou d'argent (roubles et devises étrangères)* ». Au-delà des risques de pertes financières, la BCR a insisté sur la possibilité pour les personnes physiques et morales russes d'être, même involontairement, impliquées dans des opérations illégales, notamment de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

Il n'existe pas de statistiques fiables concernant l'utilisation de monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin*, en Russie. Selon la presse, la Russie se classerait au 5<sup>e</sup> rang mondial en termes d'utilisateurs de *bitcoin* (près de 205 000).

---

## XII. SINGAPOUR

Les autorités singapouriennes ne régulent pas les transactions en monnaie virtuelle en elles-mêmes, mais suivent avec intérêt l'évolution des transactions utilisant ce support et le développement des moyens d'échanges. À cet égard, l'administration fiscale (IRAS - *Inland Revenue Authority of Singapore*) a fourni en janvier dernier les clarifications nécessaires sur les règles de taxation des opérations impliquant des monnaies virtuelles. L'autorité monétaire de Singapour (MAS) a également annoncé en mars dernier qu'elle allait introduire des régulations sur les transactions en monnaie virtuelle afin de limiter les risques en termes de blanchiment et de financement du terrorisme. Bien que le statut juridique de ces nouveaux produits demeure flou, les autorités singapouriennes adoptent plutôt une attitude de laisser-faire vis-à-vis d'un marché qui pourrait croître rapidement dans la cité-État, tout en mettant en garde les utilisateurs face aux dangers potentiels de l'utilisation des monnaies virtuelles et en les incitant à la prudence.

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

Les monnaies virtuelles ont fait l'objet d'une attention mesurée, en témoigne le peu de publications dans la presse singapourienne (à l'exception des récentes mesures annoncées par la MAS, voir Q5). Les évolutions qu'elles connaissent suscitent néanmoins des inquiétudes : ainsi, les parlementaires se sont interrogés sur l'environnement juridique des transactions en monnaie virtuelle et ont interrogé en février dernier l'autorité monétaire sur la nécessité de futures réglementations relatives à l'utilisation des monnaies virtuelles par les consommateurs singapouriens et les entreprises basées dans la cité-État. Ils ont également demandé à l'autorité monétaire de sensibiliser les Singapouriens aux risques liés aux échanges et aux investissements en monnaie virtuelle.

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Les autorités, si elles ne semblent pas particulièrement favorables au développement du *bitcoin*, hésitent encore entre laisser-faire et volonté de mieux contrôler les risques associés à ce marché par nature mal maîtrisé. Si les autorités se sont engagées à ne pas réglementer pour le moment les transactions en monnaies virtuelles, elles envisagent de traiter l'aspect anti-blanchiment afin de préserver la réputation de la place financière de

Singapour. La MAS a indiqué en décembre dernier qu'elle n'interdirait pas aux commerçants d'accepter des paiements en monnaie virtuelle, mais elle semble surveiller de près les évolutions du marché. Reflétant cette volonté de laisser-faire, les autorités ne se sont pas opposées à l'installation des deux premiers distributeurs de *bitcoins* en Asie en février dernier (financées par la plateforme d'échange de *Bitcoin Exchange*).

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

Pas à notre connaissance.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

Le statut juridique des monnaies virtuelles demeure flou, même si les décisions récentes des autorités sont venues apporter quelques clarifications. L'autorité monétaire définit les monnaies virtuelles comme « des représentations numériques de la valeur qui peuvent être commercialisées sur internet et fonctionnent comme un moyen d'échange » ; .les monnaies virtuelles n'ont pas cours légal -leur acceptation en tant que moyen de paiement n'est donc pas garantie-, et ne sont pas considérées comme des actifs financiers (et donc ne rentrent pas dans le cadre juridique du *Securities and Futures Act*). De son côté, l'administration fiscale assimile les transactions en monnaies virtuelles à un échange de service.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

L'autorité monétaire a annoncé en mars dernier son intention de réguler les intermédiaires permettant les transactions en monnaie virtuelle à Singapour, afin de limiter les risques liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Si le détail des règles n'est pas encore connu, l'idée est d'imposer aux intermédiaires de monnaies virtuelles qui achètent, vendent ou facilitent l'échange contre des monnaies légales de vérifier l'identité de leurs clients et de signaler les transactions suspectes, sur le modèle des règles applicables aux bureaux de change. La MAS cite explicitement, parmi ces intermédiaires, les opérateurs de plateformes d'échange et de machines de ventes de *bitcoin*. En revanche, les points de vente qui acceptent des monnaies virtuelles en paiement de biens ou de services seront exclus du champ de cette régulation.

---

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

L'administration fiscale a clarifié en janvier dernier les règles de taxation des opérations impliquant les monnaies virtuelles. Elle assimile les monnaies virtuelles à une fourniture de service, et non une monnaie, ce qui se traduit notamment par les traitements suivants :

Pour l'application de la TVA (*Goods and Services Tax*) pour les entreprises qui y sont soumises<sup>1</sup> : l'utilisation par les entreprises de monnaies virtuelles pour l'achat d'un bien ou d'un service est considérée comme du troc, la transaction pouvant alors être taxée pour les deux biens échangés si les monnaies virtuelles sont utilisées pour payer un fournisseur local. La vente de monnaies virtuelles est considérée comme une vente de service, et est donc soumise à la TVA, sur la totalité de la transaction si l'entreprise vend/achète directement des monnaies virtuelles ou sur la commission uniquement si elle n'agit qu'en tant qu'intermédiaire (comme le font les plateformes d'échange). Les ventes de monnaies virtuelles à destination d'acteurs basés hors de Singapour ne sont pas soumises à la TVA locale.

Concernant l'imposition des sociétés (*Income tax*), les entreprises qui vendent/achètent des monnaies virtuelles sont imposées sur la base des gains réalisés, à l'exception notable des monnaies virtuelles acquises ou vendues à des fins d'investissement<sup>2</sup>.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

L'organisme gouvernemental *MoneySENSE* a publié une alerte à destination des consommateurs sur les risques liés à l'utilisation des monnaies virtuelles. Les informations disponibles sur ce site internet s'accordent avec les déclarations de l'autorité monétaire, précisant que :

- les investissements en monnaie virtuelle ne sont pas garantis par les lois *Securities and Futures Act et Financial Advisers Act* ;
- les avoirs en monnaie virtuelle des consommateurs utilisant des opérateurs de plateforme d'échange (telles que *Liberty Reserve, WebMonay, Perfect Money*) ne sont pas protégés en cas de fermeture des plateformes ;

---

<sup>1</sup> Obligatoire uniquement si le chiffre d'affaires est supérieur à 1 M SGD (environ 575 000 EUR).

<sup>2</sup> Dans ce cas, le bénéfice de la vente est considéré comme une plus-value et n'est donc pas imposés à Singapour, le pays n'ayant pas de taxe sur les plus-values

- les consommateurs ne sont pas en mesure d'obtenir un remboursement de leurs avoirs si le régime de monnaie virtuelle cessait de fonctionner.

Les utilisateurs doivent être conscients que la valeur des unités de monnaie virtuelle peut fluctuer de façon imprévisible dans un court laps de temps (par exemple la valeur du *bitcoin* aurait chuté de plus de 50 % en quelques heures au début du mois d'avril 2013).

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

La plateforme d'échange en ligne *FYB-SG*, première plateforme de la sorte à Singapour, permet d'échanger de la monnaie virtuelle contre des SGD. Plus de 440 000 dollars de *bitcoin* ont été traités depuis sa mise en service en janvier 2013 et les investissements devraient progresser rapidement avec l'augmentation du nombre de commerçants de biens et services, encore marginaux dans la cité-État, acceptant d'être rémunérés avec ce moyen de paiement. À noter également que les infrastructures de marché se renforcent, avec la création depuis début 2013 de plusieurs plateformes d'échange, et l'installation récente des premiers distributeurs de *bitcoins*.

---

### XIII. THAÏLANDE

**Q1/- Les monnaies virtuelles ont-elles fait l'objet de débats, de travaux (rapports, auditions publiques, etc.), de prises de position publiques ou politiques ? Avez-vous identifié des réflexions en cours sur le sujet ? Des think-tanks sont-ils actifs sur le sujet ?**

Ces dernières années en Thaïlande, l'intérêt porté par les médias et le public aux monnaies virtuelles, et le *bitcoin* en particulier, a été assez fluctuant. Un regain est apparu après la faillite et la fermeture, en février 2014, de *Mt. Gox*, la première plateforme mondiale de transaction et de stockage de *bitcoin*.

Quelques banques ont publié des travaux de recherche sur les monnaies virtuelles dans le but d'éduquer le grand public et de prévenir des risques associés.

En juillet 2013, la Banque de Thaïlande a déclaré que l'absence de régulation et de cadre juridique rendait la vente et l'achat de *bitcoins* illégaux, obligeant ainsi *Bitcoin Co. Ltd*, la première plateforme d'échange de *bitcoins* en Thaïlande, à suspendre ses activités en juillet 2013. En août 2013, *Bitcoin Co. Ltd* s'est transformée en site de minage.

Fin janvier 2014, la Banque de Thaïlande a statué que finalement, les opérations d'échange de *bitcoins* ne dépendaient pas des régulations du ministère des Finances, sauf dans le cas où des devises étrangères pouvaient être échangées. N'opérant qu'en bahts, *Bitcoin Co. Ltd* a pu reprendre ses activités sur le territoire thaïlandais en février 2014.

Actuellement, le *bitcoin* ne peut donc être échangé qu'en devise locale (THB). L'échange en devises étrangères est interdit.

Le 18 mars 2014, la Banque centrale thaïlandaise a fait une déclaration précisant que les monnaies virtuelles n'ont pas cours légal dans ce pays.

En avril 2014, le comité des Finances, de la Fiscalité et de la Banque du Sénat a sollicité une consultation à la Banque centrale afin de débattre des monnaies virtuelles, leurs préoccupations concernant principalement la protection du consommateur.

Après plusieurs mois d'inactivité et une période de tests, la première plateforme d'échange de *bitcoins* en Thaïlande est à nouveau active (depuis le 20 mai 2014). Elle permet le transfert de bahts depuis des comptes basés en Thaïlande, ainsi que l'échange de plusieurs autres monnaies virtuelles (*litecoin*, *dogecoin*, *peercoin*, *feathercoin* et *zeta*).

Une seconde plateforme d'échange, *Coins (Thailand) Co. Ltd*, a également été légalisée le 20 juin dernier.

Il existe donc aujourd'hui en Thaïlande deux plateformes d'échange légales et réglementées, et au moins quatre plateformes d'échange non réglementées (qui ne sont pas gérées par des entreprises déclarées au registre du commerce) permettant l'achat et la vente de *bitcoins*.

Le *bitcoin* conserve le statut de « *commodity* » et non de monnaie ; les commerçants ne sont donc pas contraints de l'accepter comme moyen de paiement.

Pour information, *Bitcoin Co. Ltd* organise le 27 septembre 2014 la « *Thailand Bitcoin Conference 2014* » (<http://bitcoin2014.in.th/>)

**Q2/- Les autorités publiques se sont-elles montrées plutôt favorables ou circonspectes sur les monnaies virtuelles, notamment le *bitcoin* ?**

Les préoccupations de la Banque de Thaïlande sont liées principalement à la protection du consommateur.

Étant donné que les monnaies virtuelles ne sont pas largement utilisées en Thaïlande, une déclaration d'information et de mise en garde auprès de la population est, d'après la Banque de Thaïlande, suffisante et appropriée à ce stade. Cependant, elle n'exclut pas d'imposer ultérieurement, si nécessaire, une réglementation.

Le 30 avril 2014, le Bureau de lutte contre le blanchiment d'argent (*Anti Money Laundering Office*) a publié une circulaire destinée aux institutions financières pour réaffirmer leur obligation à strictement se conformer à la législation AML/CFT (*Anti-Money Laundering / Combating the Financing of Terrorism*) lorsqu'elles traitent avec des sociétés d'échange de *bitcoins*.

Ce bureau a également tenu une conférence de presse le 8 mai 2014 pour avertir le public des risques liés aux monnaies virtuelles.

Les autres autorités publiques n'ont pas encore manifesté d'intérêt particulier.

**Q3/- Certains acteurs des monnaies virtuelles mènent-ils un travail de lobbying auprès des institutions publiques (administrations, Parlement, régulateurs) ? Si oui, quels sont les arguments mis en avant ? Quelles sont leurs demandes ?**

La Banque de Thaïlande n'est pas informée de telles actions.

**Q4/- Les monnaies virtuelles font-elles l'objet d'une définition légale ? Des évolutions légales ou réglementaires sont-elles envisagées ? Si oui, préciser les principales dispositions.**

---

Les monnaies virtuelles n'ont, comme expliqué précédemment, pas cours légal en Thaïlande. Le *bitcoin* conserve le statut de « *commodity* » et non de monnaie.

Actuellement, étant donné le très faible développement des monnaies virtuelles en Thaïlande, la Banque centrale ne met pas en œuvre de régulation. Cependant, elle n'exclut pas d'imposer ultérieurement, si nécessaire, une réglementation.

**Q5/- Les régulateurs sont-ils intervenus pour encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles ? Les plateformes dédiées à l'utilisation de ces monnaies sont-elles soumises à des obligations spécifiques ?**

Il n'y a pas de réglementations particulières ou d'obligations pour ces monnaies en Thaïlande à ce jour mis à part le fait que le *bitcoin* ne peut être échangé qu'en devise locale (THB).

**Q6/- Les administrations fiscales ont-elles pris position sur la nature des monnaies virtuelles et, partant, sur les conséquences fiscales qui y sont attachées ?**

Comme indiqué précédemment, le *bitcoin* conserve en Thaïlande le statut de « *commodity* » et non de monnaie.

**Q7/- Les autorités publiques ont-elles entrepris des actions d'information ou de prévention vis-à-vis des épargnants ou des consommateurs ?**

Voir réponses 1 et 2.

**Q8/- Constate-t-on une progression des investissements (publics ou privés) en matière de monnaies virtuelles ?**

Comme développé dans la question 1, il existe seulement quelques sociétés en Thaïlande liées à l'achat, à la vente et à la création (minage) de *bitcoins* dont :

- 2 plateformes d'échange légales et réglementées ;
- au moins 4 plateformes d'échange de *bitcoins* non réglementées permettant l'achat et la vente de *bitcoins*, mais qui ne sont pas gérées par des entreprises enregistrées au registre du commerce.
- uniquement quelques commerçants, localisés majoritairement dans les zones touristiques, acceptent cette monnaie comme moyen de paiement.

La Banque de Thaïlande considère que pour l'instant, le nombre d'utilisateurs de ces monnaies est limité en Thaïlande.



---

## AUDITION CONJOINTE DU 15 JANVIER 2014 SUR LES MONNAIES VIRTUELLES ET LE BITCOIN

Réunie le 15 janvier 2014 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition conjointe de Mme Delphine d'Amarzit, chef du service du financement de l'économie de la direction générale du Trésor, MM. Denis Beau, directeur général des opérations à la Banque de France, Jean-Baptiste Carpentier, directeur du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), Jean-Michel Cornu, directeur scientifique de la fondation Internet nouvelle génération (FING), Jean-Paul Garcia, directeur national du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), et Gonzague Grandval, président de Paymium SAS, sur les enjeux liés au développement des monnaies virtuelles de type *bitcoin*.

**M. Philippe Marini, président.** – Certains ont pu être surpris que nous décidions d'organiser l'audition de ce matin, mais il n'y a pas lieu de l'être : la commission des finances du Sénat, depuis 2008-2009, s'efforce d'approfondir sa compréhension des changements, souvent de très grande portée, liés à l'irruption du numérique dans la vie économique et financière. Nous avons pris ce sujet par différents angles, notamment fiscal. Nous avons ainsi été la première instance parlementaire à missionner un cabinet indépendant pour mieux comprendre les enjeux en matière de fiscalité des entreprises multinationales du numérique. Naturellement, la fiscalité n'est pas tout. Les considérations relatives à la politique monétaire, à la protection des opérateurs et des épargnants, à la sécurité du système financier sont également, parmi d'autres, des préoccupations qui peuvent être bousculées par l'évolution spontanée des technologies et des pratiques.

Nous pensons être dans notre rôle lorsque nous nous efforçons de creuser ce sillon. C'est ce que nous avons fait avec deux de nos collègues ici présents, Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui nous ont présenté un rapport très concret, nourri de leurs contrôles sur pièces et sur place, sur le rôle des douanes dans la lutte contre la fraude sur Internet. Nous avons pu observer que, en la matière, ce n'est pas une petite faille, c'est un énorme fossé qui est en train de se créer. Tout ceci appelle des réponses à la fois organisationnelles et normatives au plan national et européen. De fait, ces problématiques liées à l'essor de l'économie numérique ont pour caractéristique de ne pas pouvoir être enfermées dans l'hexagone mais de devoir être traitées en conformité avec le droit communautaire, qui lui-même n'a qu'une vision partielle des choses.

Pour cette audition conjointe, j'ai le plaisir d'accueillir six intervenants :

- Mme Delphine d'Amarzit, chef du service du financement de l'économie de la direction générale du Trésor ;

- M. Denis Beau, directeur général des opérations à la Banque de France ;

- M. Jean-Baptiste Carpentier, directeur du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) ;

- M. Jean-Michel Cornu, directeur scientifique de la fondation Internet nouvelle génération (FING) ;

- M. Jean-Paul Garcia, directeur national du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) ;

- M. Gonzague Grandval, président de Paymium SAS.

Pour lancer le débat, je me bornerais à citer un document adressé au Sénat américain en novembre 2013, dans lequel Ben Bernanke estime que les monnaies virtuelles sont « prometteuses à long terme pour autant qu'elles deviennent plus sécurisées ». C'est une formule très équilibrée, qui ne veut pas apparaître hostile à l'innovation mais qui reste soucieuse de sécurité !

Êtes-vous d'accord avec cette analyse ? Pensez-vous que l'essor des monnaies virtuelles est inéluctable ou bien qu'il s'agit d'une simple expérience qui n'a pas vocation à prendre de l'ampleur ?

En d'autres termes, il faut nous aider à nous situer dans ce monde nouveau. Nous ne pouvons plus faire semblant de gérer seulement les choses qui ne nous posent pas de problème conceptuel, alors que la réalité contourne les réglementations, la fiscalité et les régulations financières. La course est sans fin, sinon entre les gendarmes et les voleurs, du moins entre les entreprises et les autorités publiques.

**M. Denis Beau, directeur général des opérations à la Banque de France.** – Je soulignerai en introduction que le terme de « monnaie » ou « de moyen de paiement », appliqué aux *bitcoins* est largement un abus de langage pour des raisons à la fois économiques et juridiques.

En effet, selon une définition économique généralement admise, la monnaie est un actif qui remplit trois fonctions : unité de compte, instrument d'échange, réserve de valeur. Les *bitcoins* et autres dispositifs similaires ne répondent que très partiellement et imparfaitement à cette définition de la monnaie.

S'ils fournissent une unité de compte, leur fonction d'échange est limitée aux seuls commerçants, principalement sur Internet, ayant pris volontairement l'engagement, qu'ils peuvent remettre en cause à n'importe quel moment, d'accepter les *bitcoins* en règlement de biens et services.

---

Leur fonction de réserve de valeur est pour le moins incertaine : leur convertibilité en monnaie légale est aléatoire et leur valeur très fortement variable.

En outre, l'émission et la gestion de *bitcoin* ne relèvent pas du champ des moyens de paiement reconnus par notre code monétaire et financier, et en particulier de la monnaie électronique à laquelle on pourrait être tenté de les assimiler, car ils ne sont pas émis contre la remise de fonds. Ils ne bénéficient pas de ce fait d'une garantie de remboursement au pair dans la monnaie qui a cours légal, c'est-à-dire l'euro émis par les banques centrales de l'Eurosystème, ou dans les monnaies de banque qui lui sont strictement liées, c'est-à-dire celles émises par les institutions bénéficiant d'un statut d'établissement de crédit ou d'émetteur de monnaie électronique.

Du fait de l'apparition de plateformes permettant l'achat et la vente des unités de compte virtuelles comme le *bitcoin* contre de la monnaie ayant cours légal ou relié à elle, un nombre croissant d'utilisateurs peuvent acquérir ces unités de compte virtuelles. De plus, du fait de la faiblesse du coût d'utilisation de ces unités de compte virtuelles, certains pourraient être tentés d'y voir une alternative attractive aux monnaies et moyens de paiement dont l'émission et la gestion est régulée, en particulier pour régler des transactions sur Internet.

Une telle perspective ne peut laisser indifférent une banque centrale comme la Banque de France, chargée par le législateur de s'assurer de la sécurité des systèmes et des moyens de paiement, car elle pourrait conduire à une fragilisation de notre système de paiement du fait du développement des dispositifs les moins disant en matière de sécurité, source de risques pour leurs utilisateurs et pour notre économie de façon plus générale.

La sensibilisation des utilisateurs de monnaies virtuelles comme les *bitcoins* aux dangers associés à leur utilisation est donc particulièrement nécessaire et importante. C'est pourquoi la Banque de France a, comme d'autres banques centrales et autorités publiques en Europe, en Asie et aux Etats-Unis, publié le 5 décembre 2013 un document dans lequel elle souligne en particulier deux de ces dangers.

De par leur caractère anonyme, les monnaies virtuelles comme le *bitcoins* peuvent être utilisés pour contourner les règles relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Je laisserai sur ce point le soin aux intervenants suivants de développer cette problématique.

Les monnaies virtuelles comme le *bitcoin* font peser un risque financier fort sur les acteurs qui les détiennent. En effet, aucune autorité ne veille à la mise en place des conditions nécessaires pour assurer la sécurité des « coffres forts » électroniques qui permettent le stockage des unités de compte virtuelles tel que les *bitcoins*. Dans ce contexte, les détenteurs n'ont aucun recours en cas de vol de ces unités de compte par des pirates

informatiques, les « hackers ». En outre, leur convertibilité en monnaie ayant cours légal, nécessaire pour tirer les bénéfices d'une spéculation sur l'évolution de leur valeur, n'est pas garantie. Ainsi, les investisseurs ne peuvent récupérer leurs gains que si d'autres utilisateurs désirent acquérir les unités de compte virtuelles. Le système peut donc à tout moment s'effondrer lorsque les investisseurs veulent dénouer leurs positions mais se trouvent détenteurs d'avoirs devenus illiquides.

De ce fait, un commerçant ne pourra pas accepter de manière significative les paiements en unités de compte virtuelles sans s'exposer à des risques substantiels. Il s'agit d'abord d'un risque de liquidité lié à la faible profondeur du « marché » d'achat/vente de ces unités de comptes en monnaie virtuelle contre une monnaie ayant cours légal ou liée strictement à celle-ci ; ensuite d'un risque financier lié à la volatilité du cours des monnaies virtuelles ; enfin, d'un risque opérationnel lié notamment à l'absence de garantie financière en cas de fraude.

Il en est de même pour les consommateurs. Ces derniers, qui disposent en réglant leurs transactions en euro des garanties associées aux moyens de paiement couverts par la directive concernant les services de paiement, notamment de remboursement en cas de paiement non autorisé, ne peuvent bien évidemment se prévaloir d'aucune garantie équivalente dans le cas d'utilisation de monnaies virtuelles.

Cette prise de conscience des caractéristiques et dangers liés à l'utilisation des monnaies virtuelles, qui n'en font pas de parfaits substituts à la monnaie légale et aux moyens de paiement scripturaux apparaît d'autant plus nécessaire qu'il existe aujourd'hui des solutions non seulement sûres mais également efficaces de paiement sur Internet. Je rappellerai à ce titre les efforts entrepris en France pour renforcer la sécurité des paiements par carte sur Internet par la mise en œuvre de dispositifs d'authentification renforcée (code unique bien souvent reçu par SMS pour valider le paiement), sous l'impulsion notamment de l'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement, et désormais reconnue au niveau européen par le projet de révision de la directive sur les services de paiement et les recommandations du Forum européen sur la sécurité des moyens de paiement « Secure Pay ».

**M. Philippe Marini, président.** – Je vous poserais une question très simple : le *bitcoin* est-il de la fausse monnaie ?

**M. Denis Beau.** – Ce n'est pas une monnaie.

**M. Gonzague Grandval, président de Paymium SAS.** – Effectivement *bitcoin* n'est pas une monnaie, c'est avant tout une technologie, qui est libre et qui existe depuis plus de cinq ans. Elle a été spécifiée en 2008 et mise en activité en janvier 2009.

Plus précisément, c'est un protocole technique. C'est un réseau de transactions sur Internet complètement décentralisé, pair-à-pair (*peer-to-peer*)

---

et « *open source* ». C'est également une unité de compte qui circule sur ce réseau.

Parler de *bitcoin* en ne parlant que de l'unité de compte, c'est oublier la moitié du sujet, qui est le réseau de transactions électroniques. Il a d'ailleurs toujours été défini comme un système de paiement électronique et non comme une monnaie.

Ce système a de la valeur pour deux raisons. D'une part, il existe avec un nombre d'utilisateurs important, avec une puissance de calcul informatique également très importante, avec une résilience forte et une sécurité qui s'accroît de jour en jour. D'autre part, l'une des caractéristiques de l'unité de compte *bitcoin* est d'être émise en quantité limitée. Le *bitcoin* est donc rare et pourrait être assimilé à une action du réseau *bitcoin*. C'est un statut un peu hybride.

Les paiements électroniques peuvent être opérés de trois manières différentes. Le système classique, par carte bancaire, met en présence quatre acteurs : le marchand et l'acheteur, ainsi que leurs deux banques. Ce système de paiement est fondé sur le prélèvement du montant à payer sur le compte de l'acheteur. Il est susceptible de générer des fraudes puisque l'acheteur est obligé de révéler l'ensemble des informations bancaires pour procéder aussi bien à un paiement de 5 euros que de 1 000 euros.

Il existe également un système à trois acteurs, privatif, de type American Express, où l'intermédiaire financier est à la fois le prestataire du marchand et de l'acheteur.

Enfin, on trouve les systèmes de pair-à-pair : le marchand est directement en relation avec l'acheteur. *Bitcoin* est le premier véritable réseau de pair-à-pair sans tiers de confiance au milieu. La confiance est distribuée à l'ensemble des participants au réseau.

Je voudrais souligner que le protocole *bitcoin* étant libre, l'ensemble de la technologie appliquée est auditable par tout le monde et cela depuis cinq ans. On peut donc dire que la technologie est extrêmement sûre et fiable. Je ne m'attarde pas sur ces aspects techniques.

En tant que technologie innovante, nous, *Paymium*, assimilons *bitcoin* à Internet, le courriel ou encore la voix sur IP. En leur temps, ces technologies, libres, ont été beaucoup décriées et ont bouleversé de nombreuses habitudes. *Bitcoin* est le premier protocole libre en matière de paiement électronique. Ce doit être un élément suffisant pour considérer que cette technologie est à l'origine d'opportunités importantes dans le domaine du paiement, comme le courriel l'a été dans le domaine des télécommunications.

Il existe aujourd'hui plusieurs moyens de paiement électroniques, tels que *Paypal*, *Paylib*, *Buyster*, etc. qui ont un point en commun, à savoir celui d'être privatifs. Si vous êtes porteur d'un moyen de paiement *Paypal* ou

*Buyster*, vous ne pouvez pas payer sur un moyen différent de celui que vous possédez. Et pourtant, vous parlez de la même monnaie, vous êtes dans le même pays et vous disposez des mêmes banques. Dès lors, l'accès à ces moyens de paiement est limité et leur développement semble voué à l'échec.

Il y a trente ans, en France, a été créé le Groupement Carte Bancaire, qui a eu un mérite, unique dans le monde entier, celui de développer l'usage de la carte bancaire grâce à l'interbancaire. On ne se pose pas la question de savoir si, en tant que client d'une banque, on peut payer chez un marchand dont le compte est ouvert dans une autre banque. Réaliser un tel groupement dans le cadre des paiements électroniques serait un effort insurmontable pour le concrétiser à l'échelle au moins européenne.

Pour promouvoir l'interopérabilité des moyens de paiement, il faut s'adosser à des technologies libres pour que tout le monde soit d'accord sur la technologie utilisée. *Bitcoin* peut être cette technologie et nous le considérons comme une passerelle et comme un moyen d'interopérabilité entre les moyens de paiement au bénéfice des porteurs et des marchands, mais aussi des banques et des tiers de confiance qui vont pouvoir construire des solutions adossées à ce protocole.

Pour finir, je voudrais parler de *Bitcoin-Central*, qui est le cœur de l'activité de *Paymium*. Il s'agit d'une place de marché sur laquelle des acheteurs et des vendeurs peuvent acquérir ou vendre des *bitcoins* contre des euros, ou inversement. Elle fonctionne en partenariat avec un établissement de paiement, organisme agréé par la Banque de France, autorisé à effectuer des activités de paiements électroniques. Il réalise la tenue de compte de nos clients, en euros, dans le respect des règles prudentielles de connaissance des clients, et ce dès le premier centime d'euro sur chacune des transactions.

La sécurité, chez *Bitcoin-Central*, est un point majeur et nous pratiquons un stockage des *bitcoins* de nos clients totalement en dehors du réseau. Notre territoire, c'est l'Europe car il n'existe pas de marché français. Le marché est majoritairement américain puis nord-européen. En France, il est le moins développé des pays européens. Il est de notre devoir de faire croître notre activité partout en Europe pour créer un acteur majeur dans le domaine du paiement électronique, qui s'appuierait sur une réglementation française et européenne depuis l'origine.

**M. Philippe Marini, président.** – A-t-on une idée du volume des transactions annuelles en France sur cet instrument ?

**M. Gonzague Grandval.** – Les utilisateurs français de *bitcoins* ne sont pas cantonnés à la France. En tant qu'opérateur, nous avons une idée de l'activité sur notre place de marché. En revanche, il est difficile d'estimer le volume d'activité en France à proprement parler. Il me paraît néanmoins important de souligner que les utilisateurs français de *bitcoins* ne cantonnent pas un tel usage à la France. Au contraire, actuellement, ils l'utilisent

---

majoritairement dans des pays étrangers. Toutefois, on assiste à un intérêt croissant des marchands français pour le *bitcoin*.

**M. Philippe Marini, président.** - Vous nous parlez de *Bitcoin-Central*, de l'architecture du système, du réseau. Il y a sans doute des moyens puissants permettant à tout cela de fonctionner. À qui cela appartient-il ? À qui cela rapporte-t-il ?

**M. Gonzague Grandval.** - Le système lui-même n'appartient à personne d'autre qu'à ses utilisateurs. La valeur du réseau est uniquement fondée sur le nombre d'utilisateurs et l'usage qu'ils font de ce réseau.

**M. Philippe Marini, président.** - Vous dites que cela n'appartient à personne mais les profits appartiennent aux grands opérateurs internationaux qui utilisent ces canaux. Ce n'est pas du bénévolat !

**M. Gonzague Grandval.** - Les profits liés au réseau *bitcoin* à proprement parler viennent uniquement servir les processeurs du réseau *bitcoin*, c'est-à-dire des pairs dans le réseau de pair-à-pair. Ce sont des profits internes au réseau. En revanche, sur ce réseau se constituent des activités commerciales comme la nôtre, qui ont effectivement vocation à générer des profits.

**M. Jean-Michel Cornu, directeur scientifique de la fondation Internet nouvelle génération.** - Depuis trois ans, ma fondation a réalisé des travaux sur l'innovation monétaire, avec l'aide d'une centaine de personnes : des banquiers, des économistes, des innovateurs ou de simples citoyens. Nous avons cherché à comprendre quelles en sont les opportunités et les risques. On crée actuellement de la valeur par l'innovation. Il existe plusieurs types d'innovations, et l'innovation technologique n'est pas suffisante aujourd'hui. Dans ce contexte, l'innovation économique, dont fait partie l'innovation des mécanismes de type monétaire, présente des opportunités pour développer d'autres types d'innovations, mais également des risques.

Par rapport à cette problématique générale, je pense qu'il convient de distinguer plusieurs catégories et je vais m'efforcer d'élargir quelque peu le propos, au-delà du *bitcoin* et des monnaies virtuelles. En effet, il existe en réalité un certain nombre de monnaies dites complémentaires : il y a tout d'abord les monnaies non économiques, tels que les fameux systèmes d'échanges locaux (SEL), qui posent un certain nombre de questions déjà abordées dans le cadre de plusieurs instances ; il y a, ensuite, les monnaies de réputation (*twollar*, *exploracœur*), qui facilitent le fonctionnement des réseaux sociaux et ont donc un impact monétaire limité. Dans cette catégorie, je citerai également, plus récemment, les « donnaies », qui sont destinés à faciliter les dons.

Ce qui nous intéresse ici, ce sont les mécanismes monétaires ayant trait aux échanges, notamment commerciaux : on peut citer à cet égard les monnaies locales complémentaires, dont le champ d'échange est limité à un

territoire (Sol-Violette à Toulouse, Heol à Brest), ou les monnaies affectées, qui, elles, ne se restreignent pas au territoire mais à l'usage que l'on en fait. Ainsi, à Curitiba, au Brésil, il existe une monnaie que l'on ne peut gagner qu'en triant ses déchets, et qu'on ne peut dépenser qu'en prenant les transports en commun. Cette petite monnaie, qui représente l'équivalent d'une masse monétaire insignifiante, a permis la réalisation de transformations énormes et d'économies gigantesques au point que Curitiba est devenue la capitale verte du Brésil. Cet exemple démontre que l'impact de ce type de monnaies ne relève pas seulement de la masse monétaire.

Enfin, il y a les monnaies alternatives, qui ne se limitent pas seulement à l'échange, mais revêtent des aspects économiques comme investir, prêter ou spéculer. Dans cette catégorie, on peut citer des monnaies anciennes comme le *wir* suisse, monnaie qui permet de maintenir les échanges en période de crise. Elle existe depuis 1933 et représente 25 % des PME suisses, soit 90 000 PME. On dit que c'est une monnaie facile à gagner, mais plus difficile à dépenser. Par exemple, aujourd'hui, vous pouvez acheter votre maison en *wir*, avec une particularité : il n'y a pas de conversion possible, contrairement au *bitcoin*. Un *wir* égale un franc suisse, mais il est absolument impossible de le convertir : il s'agit donc d'un système monétaire totalement autonome. On peut, à cet égard, citer d'autres systèmes : le SCEC en Italie ou le *solidario* en Argentine. Cette dernière monnaie a eu un impact assez marginal jusqu'à la crise, au cours de laquelle elle a permis à de nombreuses personnes de survivre, avant de redevenir, par la suite, un épiphénomène.

Le caractère virtuel a permis de faciliter le développement de ce type de monnaies, certaines étant plus nouvelles, intéressantes et innovantes comme le *bitcoin* ou *OpenUDC*.

Je vais vous proposer trois critères pour essayer d'analyser et d'apprécier les risques et opportunités associés à l'innovation monétaire. Ces trois critères sont :

- le poids de la masse monétaire : par exemple, si l'on interdit ces monnaies, il n'y aura pas d'innovation, mais cela pose-t-il un problème du point de vue de la politique monétaire ?

- la transparence, au-delà de la question du blanchiment, c'est-à-dire la question de la taxation et du financement de la collectivité : sans transparence, on rencontrera des difficultés pour financer la collectivité. Quel est le niveau de transparence adéquat ?

- la dérive spéculative : la spéculation est une bonne chose - spéculer veut dire prévoir - mais lorsque la spéculation sur la monnaie devient supérieure à celle sur les biens, on peut avoir des problèmes, qui concernent aussi bien les monnaies virtuelles que les monnaies classiques. L'autre aspect de la dérive spéculative tient à la question du change et de l'instabilité qui peut exister entre les différentes monnaies.

---

S'agissant plus particulièrement du *bitcoin*, monnaie virtuelle et décentralisée, la masse monétaire doit être limitée, à terme, à 21 millions de *bitcoins*. Les quatre premières années, il y avait 2,6 millions de *bitcoins* créés par an. À partir de cette année, seuls 1,3 million de *bitcoins* seront créés par an, pour les quatre ans à venir. Concrètement, quelle valeur représente le *bitcoin* ? Actuellement, début janvier 2014, il y a environ 12 millions de *bitcoins* en circulation, pour une valeur de l'ordre de 7 milliards d'euros au cours actuel sur l'ensemble de la planète, soit 0,3 pour mille du PIB français. C'est à la fois beaucoup et peu.

La deuxième question qui se pose tient au fait que cette valeur de masse change en fonction du cours du *bitcoin*. Le cours d'introduction du *bitcoin*, en 2009, était de 80 millions d'euros. On estime que, fin 2014, il atteindra 10 milliards d'euros. Mais il est difficile de connaître sa valeur en 2040, date à laquelle plus aucun nouveau *bitcoin* ne sera créé. Au total, l'impact du *bitcoin* sur le poids de la masse monétaire demeure encore insignifiant mais pourrait ne plus l'être et doit donc être surveillé.

En ce qui concerne la transparence, l'échange de pair-à-pair crypté concerne les utilisateurs qui achètent et vendent des *bitcoins*. Mais les transactions elles-mêmes sont actuellement transparentes et ouvertes. En conséquence, du point de vue du blanchiment, se pose la question de savoir qui émet la monnaie et qui la reçoit. En termes de taxation et de financement de la collectivité, ne connaissant pas les destinataires, on ne peut savoir dans quel pays instaurer la taxation. C'est une difficulté à laquelle on se heurte de plus en plus souvent dans le monde de l'Internet : la taxation est nationale, tandis que les outils, protocoles et innovations sont de plus en plus internationaux.

Sur la dérive spéculative, j'insisterai sur deux points : d'une part, dans la mesure où l'on produit de moins en moins de *bitcoins*, c'est une monnaie rare. En 2009, au moment de sa création, il y avait toutes les dix minutes 50 *bitcoins* affectés, au hasard, à celui dont l'ordinateur faisait le calcul pour les autres. Désormais, on ne reçoit plus que 25 *bitcoins* toutes les dix minutes. Les premiers entrants sont donc favorisés par rapport aux nouveaux entrants. Il y a un débat actuellement pour savoir s'il s'agit d'une chaîne de Ponzi ou non, à savoir un montage financier frauduleux qui consiste à rémunérer les investissements des clients essentiellement par les fonds procurés par les nouveaux entrants.

Le second point important à retenir est que le *bitcoin* n'est pas un système fermé sur lui-même, mais un système qui permet la convertibilité. Il y a donc des bourses et des places de marché et l'on peut effectuer des virements sécurisés.

Enfin, pour terminer, je citerai un chiffre : l'inflation de la valeur du *bitcoin* par rapport à l'euro est de 900 % en 2013 ou de 610 % entre le 17 septembre 2013 et le 14 janvier 2014. On constate donc que la valeur du *bitcoin* augmente par rapport à l'euro, tandis que le nombre de *bitcoins*

diminue dans le temps. Il faut garder à l'esprit ces aspects du point de vue de l'analyse du risque de dérive spéculative.

En conclusion, j'estime que nous avons absolument besoin d'innovation, mais que l'innovation technologique ne suffit plus ; de même, l'innovation de services est nécessaire mais il faut aller plus loin. L'innovation économique, à travers les nouveaux modes de financement comme le financement par la foule, ou les mécanismes monétaires innovants, est donc elle aussi indispensable, mais il nous faut des critères, tels que ceux que j'ai proposés, pour analyser les meilleures innovations.

**M. François Marc, rapporteur général.** - Le sujet des monnaies virtuelles est d'une extrême importance. Gonzague Grandval a évoqué tout à l'heure le développement des cartes bancaires, il y a de cela plus de trente ans. Quiconque se penchant sur ce sujet constatera qu'il y avait, à l'époque, de grandes réticences à l'utilisation élargie et systématisée des cartes bancaires, voire des résistances. Dans notre pays, beaucoup de commerçants refusaient les paiements par carte bancaire. Cet exemple montre que l'innovation liée aux actes de paiement pose assez naturellement des problèmes. Ceci est conforté aujourd'hui par l'existence de dérives et de spéculations.

Malgré ces interrogations, j'ai le sentiment que cette innovation apporte une réponse positive. La théorie économique nous enseigne en effet que la diminution des coûts de transaction tend à créer une dynamique économique porteuse d'avenir.

Toutefois, certains estiment que le *bitcoin* serait « la monnaie des mafias ». Dès lors, les trois intervenants qui vont suivre pourraient nous éclairer : pourquoi et comment cette technologie est utilisée pour le blanchiment d'argent ou pour les transactions de drogue ou d'armes ? Le *bitcoin* a-t-il permis le développement des trafics ou bien s'est-il substitué aux monnaies que nous connaissons ? Outre le *bitcoin*, il existe d'autres monnaies virtuelles, plus confidentielles, spécialement développées dans le but de servir au blanchiment ou à des activités criminelles ; le *bitcoin* est-il l'arbre qui cache la forêt ?

Le Trésor pourrait-il nous éclairer sur les réflexions en cours sur le sujet du *bitcoin* en France et en Europe ? Nous constatons en effet que les Etats ont adopté des attitudes fort différentes vis-à-vis du bitcoin : la Chine a mis en place un contrôle très étroit de l'utilisation de cet outil, la Thaïlande l'a interdit et l'Allemagne lui a reconnu un statut légal.

En définitive, comment la législation française - en particulier la législation fiscale et financière - peut-elle évoluer ? Par exemple, doit-on déclarer ses *bitcoins* au titre de l'impôt sur la fortune (ISF) ? En cas de vente d'un objet contre *bitcoin*, faut-il lui appliquer la TVA ? Si une start-up pratique le change *bitcoin* contre euro, doit-elle adopter le statut d'agent de change ?

---

Il est donc nécessaire d'avoir une meilleure compréhension des ressorts de ces nouveaux dispositifs, afin d'estimer comment la régulation doit opérer dans ce domaine.

**M. Philippe Marini, président.** – Je partage totalement les interrogations du rapporteur général. Je rappelle que, selon la Banque de France, une action judiciaire conduite par le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) a été engagée contre des fournisseurs de plateforme de conversion soupçonnés de blanchiment d'argent et de fraude fiscale. Le 2 octobre 2013, les autorités américaines ont ainsi fermé le site Internet « *Silk Road* » – site d'acquisition de produits narcotiques en ligne – sur lequel s'échangeait une importante partie des *bitcoins* en circulation.

**M. Jean-Paul Garcia, directeur national du renseignement et des enquêtes douanières.** – Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir introduit mon propos en citant l'affaire « *Silk Road* ». En décembre 2013, une affaire analogue – même si elle impliquait un service infiniment plus petit et une cible infiniment plus humble – s'est fait jour en France. La cellule « Cyberdouane », placée au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), a procédé – avec l'assistance de *Paymium* – à l'arrestation d'un trafiquant de stupéfiants sur Internet, qui se faisait payer en *bitcoins*. Concrètement, la DNRED a acheté des *bitcoins* et a procédé ensuite à l'achat d'une petite quantité de stupéfiant ; ce moyen de paiement nous a ensuite permis de tracer la marchandise afin d'intervenir dans les locaux de ce trafiquant, qui était un excellent « geek ». Il avait ainsi perçu tout l'intérêt de travailler de cette manière avec du *bitcoin*. Aujourd'hui, cette personne est mise en examen et le relais est passé à la police judiciaire.

Toutefois, du point de vue de la DNRED, le principal risque porte aujourd'hui sur les trafics de monnaie en espèces. Le sujet des monnaies virtuelles, et spécialement le *bitcoin*, relève, selon moi, de l'avenir et de l'anticipation. La volatilité de ces monnaies présente un risque trop important pour les dirigeants de grandes opérations de fraude – qui ne sont pas encore familiarisés avec ces technologies. Mais il est important de mieux anticiper sur ce sujet. Dans ce but, nous investissons beaucoup dans la connaissance des monnaies virtuelles. A cet égard, nous ne pourrions entrer dans ces dispositifs que par le biais d'« échangeurs » tel que *Paymium*, qui permettent d'échanger, de stocker et de fournir ces *bitcoins*.

**M. Philippe Marini, président.** – Comme vous le savez, le Sénat a très largement joué son rôle en ce qui concerne les moyens d'enquête et d'investigation, notamment dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative. Nous sommes très conscients de la nécessité de ne pas désarmer l'Etat au moment où les risques sont particulièrement préoccupants.

**M. Jean-Baptiste Carpentier, directeur du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).** – Je vais avoir sur le sujet un propos prudent et – je ne le

dissimule pas – légèrement inquiet. Il est difficile de parler des monnaies virtuelles en général : la problématique du *bitcoin* n'est pas la problématique du « *liberty reserve* », ni celle des systèmes d'échanges locaux. Il y a toutefois une caractéristique commune : ce sont des systèmes qui se sont inscrits en parallèle du monopole de fait de la monnaie légale, qui est émise par les autorités centrales. Ces systèmes parallèles étaient souvent des épiphénomènes limités, qui ne soulevaient pas de difficulté et qui étaient parfois même très sympathiques, à l'instar des monnaies locales ; ces systèmes sont souvent nés dans les communautés de *gamers*, de joueurs de jeux vidéo. Mais depuis plusieurs années, nous voyons émerger de véritables monnaies virtuelles, au-delà de ces cercles fermés de ces communautés virtuelles. TRACFIN a été parmi les premiers services à s'intéresser à ces questions : je vous renvoie à notre rapport annuel 2011, où nous avons appelé l'attention des différentes autorités sur ces problématiques. Nous animons actuellement un groupe de travail qui réunit les pouvoirs publics concernés, afin d'en comprendre les évolutions – qui sont extrêmement rapides.

Nous sommes relativement inquiets. Depuis 1990, l'ensemble des pouvoirs publics internationaux, sous l'égide notamment du Groupe d'action financière (GAFI), a mis en place un ensemble extrêmement complet de règles de contrôle et de normes et transparence des opérations financières, qui s'imposent aux fournisseurs de services de paiement. L'idée générale était celle d'une surveillance accrue des flux de capitaux, en contrepartie de leur libéralisation. Or l'émergence des monnaies virtuelles fait aujourd'hui apparaître un « trou noir » dans cette régulation : nous ne sommes pas dans l'illégal, mais dans l'*a-légal*. Les problématiques vont au-delà de la lutte contre le blanchiment. Vous avez notamment évoqué les problématiques fiscales : quel est le statut d'un compte en *bitcoins* ? Cela a-t-il le moindre sens de parler d'un compte détenu à l'étranger ? Quel est le statut de l'impôt sur la fortune (ISF) et de la TVA ? Comment enregistre-t-on en comptabilité une transaction en *bitcoins* ou en « *liberty reserve* » ? Quelles sont les obligations de vigilance des établissements et les questions que le banquier devra poser ? Comment assurer l'équité concurrentielle avec les acteurs soumis à la régulation, qui supportent de ce fait un certain nombre de coûts ? Peut-on envisager qu'un monde *a-régulé* puisse se dispenser de ces coûts ? Ce sont des questions auxquelles je ne me permets pas de répondre – c'est là le rôle des autorités ministérielles et du Parlement.

C'est un monde dans lequel nous voyons extrêmement peu de choses. Le dispositif de contrôle des flux financiers fonctionne comme le contrôle de la vitesse sur les routes, avec des radars fixes et des radars mobiles : nous avons des radars sur certaines routes, mais il existe des routes parallèles sur lesquelles nous n'en avons pas. Je suis incapable de vous dire s'il y a ou pas des excès de vitesse. De temps en temps, nous avons tout de même eu à connaître de sujets qui touchent, directement ou indirectement, à la monnaie virtuelle. Ces sujets sont en cours d'examen par TRACFIN et

---

certains ont été transmis à l'autorité judiciaire. Par ailleurs, nous sommes en lien assez étroit avec nos homologues étrangers, qui sont pour certains en avance sur nous, et commencent à manifester une réelle inquiétude sur cette « économie ignorée » des monnaies virtuelles – laquelle a probablement dépassé le stade seulement anecdotique où nous nous trouvions encore il y a quelques mois... mais sans pour autant porter des enjeux macroéconomiques.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous espérons toutefois pouvoir aller un peu plus loin que le stade des questions. La synthèse est délicate : soit l'on apparaît comme hostile à l'innovation, et l'on est alors voué aux gémonies du monde d'aujourd'hui, soit l'on adopte une approche libérale, mais au risque de tomber dans tous les travers qui ont été évoqués.

**Mme Delphine d'Amarzit, chef du service du financement de l'économie de la direction générale du Trésor.** – L'une des questions non tranchées est la suivante : y a-t-il un intérêt spécifique des monnaies virtuelles en termes de coûts de transaction ? Elles imposent de moindres frais de transaction, mais en contrepartie les utilisateurs doivent supporter d'autres types de coûts, notamment en matière de sécurité informatique. Le développement du marché nous dira s'il existe un véritable risque de concurrence avec les moyens de paiements traditionnels au sens du code monétaire et financier, ceux que les commerçants ne peuvent pas refuser. Au-delà de l'aspect libertarien des monnaies virtuelles, il existe aussi un intérêt pour les personnes qui auraient des choses à cacher.

Ensuite, le caractère spéculatif du *bitcoin*, lié à sa rareté et au déséquilibre entre l'offre et la demande, limite en fait son développement. C'est le paradoxe : c'est en partie à cause de sa volatilité que le *bitcoin* n'est pas une menace pour la stabilité financière aujourd'hui, parce que son développement est limité.

Du point de vue des pouvoirs publics, le développement des monnaies virtuelles implique de faire comprendre aux utilisateurs les risques inhérents à leur volatilité, à leur non-convertibilité, à leur exposition au piratage, *etc.* Une sensibilisation a déjà été menée par l'Autorité bancaire européenne (ABE), notamment par une alerte en décembre 2013. Mais c'est un autre paradoxe : plus nous allons clarifier et avertir, plus nous allons permettre la diffusion de ces monnaies virtuelles.

Une interdiction absolue est difficile à concevoir en tant que telle, dans la mesure où elle viserait une activité relevant du troc entre personnes privées et selon des modalités libres. En revanche, il est possible d'imposer des obligations, notamment au niveau du « lieu de rencontre » entre ces monnaies virtuelles et la monnaie légale. Ainsi, une décision de justice a récemment confirmé que les plateformes proposant de convertir des monnaies virtuelles en euros sont tenues d'avoir la qualité de prestataires de services de paiement. Cela ne permet toutefois pas de couvrir l'intégralité

des transactions en *bitcoins*, certaines pouvant être réalisées de gré à gré, sans l'intervention d'un tiers et sans conversion.

Enfin se pose la question du risque de blanchiment. Les techniciens pensent que la traçabilité des transactions en *bitcoins* est possible. Mais quelle est l'utilité de la traçabilité des flux si l'on ne connaît pas l'identité des personnes qui en sont à l'origine ? Là encore, l'intervention des prestataires de services de paiement et des établissements teneurs de compte constitue une piste.

Ces questions sont débattues au niveau international. Les lignes directrices du GAFI mériteraient probablement d'être repensées. Au niveau national, le Trésor participe au groupe de travail mentionné par Jean-Baptiste Carpentier. Sur le plan fiscal, des travaux sont en cours en lien avec la direction de la législation fiscale (DLF). J'y ajouterai d'ailleurs la question du revenu des « mineurs », qui génèrent les *bitcoins* en contribuant au fonctionnement du système et à la sécurité des transactions.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Nous avons avec Philippe Dallier produit un rapport sur le rôle des douanes dans la fiscalité du commerce électronique. Nous nous sommes notamment rendus à la cellule de veille sur Internet « Cyberdouane », où nous avons vu le fonctionnement du logiciel Tor, qui permet d'accéder à des plateformes illégales de type « *Silk Road* », où l'on trouve des rubriques « drogue », « armes » ou encore « assassinats ». Tous les paiements s'y faisaient en *bitcoins*, ce qui nous a fait douter du caractère vertueux de cette monnaie... Une autre question porte sur le nombre d'utilisateurs du *bitcoin* : pouvez-vous confirmer que seulement 500 personnes physiques, soit un très petit nombre de personnes, détiennent la moitié des *bitcoins* en circulation ?

**M. Richard Yung.** – Rejoignant le rapporteur général, je considère qu'il faut souhaiter la bienvenue à l'innovation. Il s'agit d'un secteur nouveau qu'il nous faut mieux comprendre. À cet égard, la France semble en retard, ce qui n'est pas nouveau : *Paypal*, par exemple, n'est pas installé en France, même si des initiatives récentes des banques françaises essaient de s'en inspirer. Il ne faut pas rater les nouvelles possibilités, surtout si cela permet de diminuer les coûts de transaction.

S'agissant des activités illégales, elles existent mais ne sont pas liées à la nature du produit : elles sont malheureusement présentes pour tout moyen de paiement, qu'il s'agisse du chèque ou, bien sûr, du liquide.

Vous parlez d'un système *a-légal*. Ce n'est pas nouveau : on en voit un exemple dans le monde bancaire et financier avec le système financier parallèle qui, sans être illégal, échappe à la régulation. Pour éviter les abus, il faut fournir un encadrement. C'est pourquoi je voudrais savoir quels sont vos besoins de réglementation, car le Sénat a toujours répondu présent lorsqu'il s'est agi de fournir des outils de régulation financière.

---

Par ailleurs, pourquoi la France est-elle, selon vous, aussi peu active dans ce domaine et en retard par rapport aux autres pays de l'Union européenne, où il n'y a d'ailleurs pas d'approche commune ?

**M. Jacques Chiron.** – Vous avez souligné la rareté du produit, puisque seuls 50 *bitcoins* sont émis toutes les dix minutes, et seulement 25 à compter de cette année. Sont-ce les programmeurs, à l'origine du produit, qui organisent cette rareté ? Quelle spéculation cette rareté organisée permet-elle, surtout s'il y a un nombre limité de mineurs ?

**M. Philippe Adnot.** – Je voudrais connaître le nombre de mineurs qui participent au réseau. Pour que l'Allemagne taxe les plus-values, je suppose qu'il faut qu'elle ait connaissance des transactions et des volumes.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je constate que les intervenants eux-mêmes posent beaucoup de questions, sans avoir nécessairement toutes les réponses à ce stade. Je suis curieux de connaître les réactions de Gonzague Grandval qui est appelé à la défense de ce système. J'ai le sentiment, quant à moi, que nous sommes au début d'un processus et que l'innovation peut être porteuse d'avenir ; dans le même temps, le souci de régulation, que porte le Parlement, est évident dès lors que le système est *a-légal*.

Grâce aux radars routiers, le nombre de morts sur la route a été divisé par cinq en quinze ans : de même, comment assurer une surveillance des transactions, et à quel coût, pour des systèmes aussi décentralisés ?

Par ailleurs, existe-t-il un acteur, je pense par exemple à la *Bitcoin Foundation* aux Etats-Unis, qui serve ou puisse servir de référent aux autorités ? Y a-t-il un pilote dans le système *bitcoin* ?

Enfin, ne devrait-on pas donner rapidement un statut légal à certaines monnaies virtuelles, dont le *bitcoin*, afin de mieux de les réguler ?

**M. Philippe Marini, président.** – Pourquoi l'Union européenne, si féconde en réglementation, n'est-elle pas en train d'élaborer des règles du jeu sur ce sujet ?

Par ailleurs, comment un système aussi décentralisé peut-il avoir un seul cours ? Qui fixe le cours, et comment ? Y a-t-il un référent, ou une connexion entre les différentes plateformes de change, ou y a-t-il des écarts entre ces plateformes donnant lieu à des possibilités d'arbitrage ?

**M. Gonzague Grandval.** – Le réseau Tor est un système d'anonymisation du trafic sur Internet. Comme toute technologie, c'est à la fois une opportunité, notamment pour les journalistes ou les dissidents dans les pays où leur parole est bannie, mais aussi un risque pour les possibilités de blanchiment. Tor est déconnecté de *bitcoin*. La plateforme « *Silk Road* » est un exemple intéressant : lors de sa fermeture par le FBI, il y a eu d'abord un frémissement à la baisse du cours du *bitcoin* – qui est considéré, à tort, comme le symbole de sa vitalité. Mais, rapidement, le cours a repris sa

hausse. On constate qu'en réalité, « *Silk Road* » représentait seulement 1 % des transactions en bitcoin. Bitcoin n'est donc pas porté par « *Silk Road* » et le blanchiment, mais, de plus en plus, par des commerçants, qui sont déjà plusieurs dizaines de milliers aux Etats-Unis.

Les activités illégales fondées sur des transactions en bitcoin existent et doivent être combattues par les services de l'Etat ; nous les y aidons autant que possible. Mais il faut également que ces autorités de régulation se saisissent de l'objet « *bitcoin* », montent en compétence, pour anticiper son développement, car on ne pourra pas interdire ou supprimer ces évolutions technologiques.

S'agissant des détenteurs, il est vrai, en effet, que les premiers développeurs détiennent un stock important de *bitcoin*, mais cela me semble normal que les créateurs et les premiers acteurs du système aient un avantage, puisqu'ils s'analysent comme des entrepreneurs, à l'instar d'un Mark Zuckerberg ou d'un Steve Jobs.

**M. Philippe Marini, président.** – Comment sont-ils rémunérés ? Par une redevance ? Un droit de propriété industrielle ou intellectuelle ?

**M. Gonzague Grandval.** – La particularité de *bitcoin* est que la rémunération se fonde sur le travail de calcul opéré par les processeurs du réseau. Au début, l'exécution d'une seule transaction permettait d'obtenir un nombre important de *bitcoin* ; aujourd'hui, avec une forte compétition entre processeurs du réseau, qui est d'ailleurs vertueuse puisqu'elle sécurise le réseau, la rémunération par transaction exécutée est plus faible.

**M. Philippe Marini, président.** – Et que font-ils de leurs *bitcoins* ? Comment liquider ses positions ?

**M. Gonzague Grandval.** – Vous pouvez les vendre, les conserver, les utiliser pour acheter des biens ou des services ! Le système n'impose pas une utilisation des *bitcoins* ainsi reçus. Au début, le *bitcoin* était surtout utilisée comme moyen d'épargne, comme réserve de valeur. Maintenant, aux Etats-Unis notamment, on peut de plus en plus effectuer des transactions commerciales en *bitcoin*.

**M. Philippe Marini, président.** – Existe-t-il un marché d'options sur *bitcoin* ?

**M. Gonzague Grandval.** – Je crois qu'en effet des opérateurs commencent à développer ce type de produits.

S'agissant du retard de la France, je le regrette également. Les pays en avance sont les Etats-Unis, l'Europe du Nord, notamment l'Allemagne, Israël et l'Asie. Il s'agit des pays dont les autorités de régulation ont pris position en faveur d'un accompagnement de ce mouvement – sans l'encourager, mais en lui fournissant le cadre de réglementation dont il a besoin. A cet égard, il est important que la régulation soit européenne. Nous avons des concurrents en Europe qui ont parfois une croissance florissante

---

car, en l'absence de régulation, ils ne s'imposent pas les règles auxquelles nous nous sommes, quant à nous, astreints volontairement, d'un point de vue fiscal comme d'un point de vue financier. Il faut une régulation harmonisée, sinon l'activité continuera de se développer hors de France.

**M. Philippe Marini, président.** – Si l'activité n'est pas très importante en France, la France ne risque donc rien ?

**M. Gonzague Grandval.** – Elle ne risque rien, mais elle risque tout ! Elle doit prendre une position innovante pour capter ces compétences et ces activités, qui sont génératrices d'emplois dans le domaine du paiement électronique.

S'agissant du nombre de mineurs, on estime à environ 100 000 le nombre de processeurs sur le réseau, qui sont souvent regroupés dans des « *pools* » de minage. Ce réseau se densifie, en volume comme en valeur, car la puissance de calcul s'accroît constamment. On constate que des systèmes « *hardware* » sont développés qui ont pour seule fonction de traiter les transactions du réseau *bitcoin*.

Pour ce qui est de l'existence ou non d'un « pilote » du système *bitcoin*, il existe une Fondation *bitcoin* aux Etats-Unis. Nous voulons créer, avec d'autres partenaires, une association « *Bitcoin Europe* ».

Je suis également favorable à un statut légal, comme en Allemagne ou aux Pays-Bas : dès lors qu'une position officielle a été prise par les régulateurs, il est plus simple de lancer une activité car cela rassure les développeurs et facilite leurs activités. Nous sommes en attente de régulation, que je considère comme une assurance et un soutien à mon activité. Je serais par exemple prêt à confier à la Banque de France une partie des dépôts de mes clients en réserve pour qu'elle en assure la sécurité. S'il y avait des organismes qui ont les moyens d'assurer des données numériques comme les nôtres, des acteurs comme nous serions ravis !

**M. Philippe Marini, président.** – Moyennant une redevance pour service rendu ?

**M. Gonzague Grandval.** – Absolument. C'est une activité risquée, complexe, technique mais dont certains ont fait leur activité commerciale.

**M. Philippe Marini, président.** – Il est intéressant, dans vos propos, de voir que vous êtes en attente de régulation ; celle-ci peut être un facteur de compétitivité pour le territoire français.

**M. Gonzague Grandval.** – En effet, sans quoi la France va rater ce train comme elle a manqué celui de *Paypal*.

**M. Jean-Michel Cornu.** – Certaines questions sont effectivement liées et je vais y répondre, plus ou moins rapidement selon mon propre domaine de compétences, en procédant à un certain nombre de distinctions.

Tout d'abord, concernant la « centralisation » de *bitcoin*, on dénombre aujourd'hui 12 millions de *bitcoins* pour 100 000 processeurs, ce qui ne signifie pas autant d'utilisateurs puisqu'une technique consiste à multiplier le nombre d'ordinateurs pour être davantage rémunéré. En effet, le détenteur de l'ordinateur est rémunéré à chaque fois que sa machine sera choisie aléatoirement parmi les 100 000. Avec plusieurs ordinateurs, il va donc pouvoir gagner plus de *bitcoins*.

Il est, par conséquent, difficile de connaître le nombre d'utilisateurs, de même que le nombre de « mineurs » car, par définition, il n'est pas possible de connaître les personnes faisant des transactions à l'intérieur du système *bitcoin*. L'identité des personnes ne peut être connue, à condition évidemment d'une régulation adéquate, que lorsqu'elles vont transformer des *bitcoins* en monnaie ayant cours légal. Si je fais des transactions à l'intérieur du système, je peux être « mineur » et rester invisible, mon identité ne sera connue que dès lors que je transforme les *bitcoins* en argent, par exemple en euros, pour faire d'autres achats. À ce moment-là, il est possible d'imaginer connaître les identités des utilisateurs, à condition de régulation adaptée, à l'instar de ce qui s'est apparemment passé, si j'ai bien compris, dans la collaboration entre la société *Paymium* et les douanes.

Il faut donc bien distinguer le passage de *bitcoin* vers l'extérieur, qui peut être facilement régulé et où il est relativement facile d' « installer des radars », du système *bitcoin* « à l'intérieur », où les radars permettront de voir les transactions, mais pas les personnes qui les effectuent. C'est là que se trouve la difficulté. Par analogie avec la sécurité routière, je peux mettre des radars au sein du système, je saurai la vitesse de la voiture mais je n'aurai pas la plaque d'immatriculation.

Ceci correspond à la première distinction que je souhaitais faire, entre « *bitcoin* à l'intérieur » et *bitcoin* avec le « reste du monde ».

**M. Gonzague Grandval.** – Cette distinction est en partie vraie mais il existe des outils, certes lourds à mettre en place, qui permettent de remonter aux adresses IP à partir d'une transaction *bitcoin*. La technique est compliquée, pas encore tout à fait au point et demande des efforts majeurs pour la mettre en œuvre, mais ce n'est pas impossible. Les Etats-Unis devraient, à n'en pas douter, développer les outils permettant d'obtenir cette traçabilité des transactions en *bitcoins*.

**M. Jean-Michel Cornu.** – Effectivement, cela soulève donc deux questions différentes, l'une étant davantage du domaine classique du régulateur, l'autre étant plus complexe et relevant du domaine technologique.

S'agissant de la place de la France, il convient de distinguer *bitcoin* de l'ensemble des monnaies, y compris des nouvelles monnaies virtuelles et décentralisées. Une autre monnaie virtuelle a été développée par un Français, sous le terme d'*OpenUDC*. Fondée sur la théorie relative de la

---

monnaie, laquelle a, d'ailleurs, été également en partie développée en France, elle se distingue de *bitcoin* sous deux aspects en termes de création monétaire, même si elle est également décentralisée et unique.

S'agissant du mécanisme de création monétaire dans le système *bitcoin*, 50 *bitcoins* ont été créés toutes les dix minutes pendant quatre ans, comme cela a déjà été dit. Ce n'est pas tout à fait vrai mais on considère que l'état d'un ordinateur va pouvoir effectuer un certain nombre de calculs en dix minutes. Au fur et à mesure des années, il va évidemment falloir réaliser des calculs un peu plus complexes pour que cela continue de durer à peu près dix minutes. Cela correspond ainsi à environ 2,6 millions de *bitcoins* par an.

Ces *bitcoins* sont affectés à toute personne qui ouvre un compte. À chaque fois qu'est justifié un « paquet » de transactions, le détenteur du compte reçoit une rémunération qui était de 50 *bitcoins* pendant les quatre premières années de sa création et de 25 *bitcoins* maintenant.

Ainsi, 2,6 millions de *bitcoins* pendant quatre ans aboutissent à environ 10,5 millions de *bitcoins* à l'issue de cette période, auxquels s'ajoutent près de 5 millions de *bitcoins* avec la création de 25 *bitcoins* tous les dix minutes pendant les quatre années suivantes, pour aboutir, au final, à un maximum de 21 millions de *bitcoins*. C'est le mécanisme de création monétaire propre à *bitcoin*.

Pour *OpenUDC*, le mécanisme de création monétaire retenu se fonde, non plus sur la puissance de calcul de l'ordinateur, mais sur un système de dividende universel. Chaque personne appartenant à ce système reçoit, selon la fréquence de son choix, chaque semaine ou chaque mois, vous pouvez choisir, une part de la création monétaire. Ces mécanismes sont donc un peu différents.

Ensuite, et c'est particulièrement important, notamment lorsqu'on parle de rareté, il convient de distinguer le protocole, d'une part, de ses paramètres, d'autre part.

Le protocole peut être libre et il est d'ailleurs publié. J'ai moi-même analysé une partie du code du protocole *bitcoin* pour pouvoir répondre à vos questions aujourd'hui, c'est un peu technique mais c'est possible. Ensuite, il y a le paramétrage de ce protocole. Le code est libre et visible par tous, actuellement mis en œuvre dans un logiciel téléchargeable lorsqu'on souhaite obtenir le système *bitcoin*.

En revanche, les choix de paramétrage de *bitcoin* ont été faits par une personne anonyme se présentant sous un nom à consonance japonaise - on ne sait d'ailleurs pas s'il n'y a derrière qu'une seule personne ou plusieurs -, qui s'est depuis retirée du système.

Cette personne ne reçoit pas de rémunération directe. Mais les premiers *bitcoins* échangés, « genesis », c'est-à-dire le premier « paquet » de

transactions, ont été échangés avec lui et/ou les personnes appartenant à ce groupe, qui n'ont pas à être rémunérés puisqu'existe un avantage aux « premiers arrivants ».

*Bitcoin* correspond donc non seulement à un protocole mais également à des paramètres de ce protocole.

Le système *OpenUDC* en est à un stade moins avancé. Il est possible d'y développer des monnaies, c'est-à-dire des paramètres (de ce protocole) ayant des caractéristiques différentes. Certaines de ces caractéristiques sont communes et d'autres peuvent varier, notamment le choix de la fréquence de rémunération des utilisateurs (par mois ou par semaine) ou encore son caractère convertible ou non en une autre monnaie.

C'est pourquoi il me semble très important de distinguer les mécanismes monétaires des protocoles appliqués, lesquels peuvent eux-mêmes être biaisés. Le fait d'avoir des logiciels libres dans tous ces nouveaux systèmes, et y compris d'ailleurs dans les SEL ou d'autres systèmes d'échanges de monnaies comme « Open money », ou le système « Flowplace », dans lequel la France est également active, permet d'en connaître les paramètres. C'est cette transparence qui offre la possibilité de savoir si cette monnaie entre dans un système qui convient au législateur ou, au contraire, un système qui nécessiterait régulation.

Les « radars » pourraient donc également être installés sur ces paramètres, si on ne sait pas les mettre sur les transactions, pour déterminer les systèmes qui paraissent acceptables et ceux qui ne le sont pas.

Le « grand architecte » de *bitcoin* a établi un paramétrage une fois pour toute, avant de s'en éloigner. Aucune gouvernance n'est prévue puisqu'elle est *a priori* prévue dans le code du système lui-même. Comme le disait Lawrence Lessig en parlant d'Internet, il a été mis de la liberté dans le code, c'est-à-dire que le système même offre lui-même de la liberté, des opportunités, des contraintes et des difficultés.

Pour procéder à une régulation, il n'est donc pas nécessaire d'être un spécialiste de la technique mais bien, en revanche, de l'architecture du système. Par analogie avec l'augmentation de la largeur des rues opérées à Paris, il n'est pas nécessaire de savoir comment construire un bâtiment pour comprendre comment rendre plus difficile la formation de barricades. On a ainsi procédé à une régulation de la société.

**M. Philippe Marini, président.** – Le préfet Haussmann a procédé à une régulation efficace !

**M. Jean-Michel Cornu.** – En conclusion, il faut bien distinguer ce qui se passe au sein du système *bitcoin* et son interaction avec les autres monnaies, les places de marchés pouvant alors être un élément de régulation. Je rejoins Gonzague Grandval en affirmant que la régulation de

---

ces places de marché pourrait être un élément très positif et je partage en grande partie les réflexions qu'il a développées.

Il est également nécessaire de distinguer *bitcoin* des autres monnaies virtuelles puisque les paramétrages ne sont pas les mêmes. Les réponses que vous apporterez pourront donc différer d'un système à l'autre.

Enfin, s'agissant du statut légal, la question n'est pas de savoir lequel mettre en place mais plutôt quand intervenir. La difficulté est de trouver le bon moment car si vous intervenez trop rapidement, vous couperez l'innovation. Si vous légiférez trop tard, le système sera déjà trop développé pour intervenir correctement. Le passage de l'un à l'autre peut être très rapide, comme pour *bitcoin*, et c'est à vous, législateur, de trouver le bon moment.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci beaucoup de ce conseil avisé.

**M. Gonzague Grandval.** – Je souhaiterais ajouter deux éléments à ce qu'a dit Jean-Michel Cornu.

En premier lieu, le fait que les codes et les paramétrages de *bitcoin* soient effectivement figés est essentiel pour la communauté *bitcoin*. La possibilité de changer un quelconque paramétrage constitue justement une des dérives des autres systèmes.

En second lieu, s'agissant du fait qu'une grande quantité de *bitcoins* soit détenue par un nombre limité de personnes, il convient de préciser qu'il est possible de surveiller l'ensemble des adresses, du fait que toutes les données sont publiques, à l'instar de celle du FBI qui détient plus d'une centaine de milliers de *bitcoins*, ce qui est considérable. Tout le monde scrute, d'ailleurs, avec attention cette adresse et chacun sera en mesure de savoir à quel moment le moindre *bitcoin* sera utilisé, si le FBI décidait de mener des actions, de perturber le marché...

Les adresses censées appartenir aux créateurs de *bitcoin* sont également surveillées avec attention. Nous pensons que ces *bitcoins* ne seront pas utilisés car ils pourraient, dès lors, être tracés et rendre identifiables leurs détenteurs. Ces adresses devraient donc vraisemblablement être maintenues dans le système pour l'éternité.

**M. Philippe Marini, président.** – M. le directeur national du renseignement et des enquêtes douanières, votre administration possède-t-elle toujours des *bitcoins* comme le FBI, sans doute à une plus faible échelle ?

**M. Jean-Paul Garcia.** – Nous possédons toujours des *bitcoins* et je pense que nous pourrions vous en céder, M. le Président, si vous le souhaitez...

**M. Philippe Marini, président.** – Nous demanderons à la Questure si nous avons le droit !

**M. Jean-Paul Garcia.** - Évidemment, ce sont des quantités très limitées, qui se comptent en unités. Sur l'opération que nous avons réalisée, nous avons utilisé moins d'un *bitcoin* pour acheter une petite quantité de stupéfiants.

Comme cela a toujours été fait, depuis 1945 que nous accompagnons ce mouvement de libéralisation des échanges, nous ne participerons pas à l'établissement de la régulation, mais nous l'appliquerons.

C'est à partir des échanges de marchandises que nous pénétrons le système. Il est très important d'avoir des personnes ou des entreprises comme *Paymium* qui nous permettent d'entrer dans le système. En effet, il est impossible d'entrer dans le système et de traquer quelque chose par hasard puisque le système Tor est fait pour garantir l'anonymisation.

Une fois que nous avons une cible, globalement nous saurons la traquer. L'essentiel est d'avoir les intermédiaires.

Je ne crois pas que l'on puisse dire que l'on peut lutter contre le développement de ce système qui est plutôt globalement bien reçu, qu'il s'agisse des sociétés ou des particuliers.

**M. Philippe Marini, président.** - Cet avis est-il partagé par TRACFIN ?

**M. Jean-Baptiste Carpentier.** - Je vais encore jouer le rôle du grognon ! Nous suivons ce phénomène depuis trois ans. On poursuit une analyse stratégique sur la question.

Il faut faire un distinguo. Il y a le sujet du *bitcoin* et les autres. Nous essayons de faire tourner nos différents « capteurs », sur lesquels je ne peux pas m'étendre car un certain nombre de données sont classifiées.

Paradoxalement, le sujet du *bitcoin*, au vu des évolutions observées, est celui qui nous paraît le moins inquiétant. Par construction, c'est une monnaie hyper déflationniste, parce qu'il y a une masse globale finie et que le nombre d'utilisateurs tend à s'accroître. La valeur croît rapidement, associée d'ailleurs à une hypervolatilité. Au total, en tant qu'unité transactionnelle, le *bitcoin* n'est pas très aisé. En outre, il faut quelques minutes pour utiliser un *bitcoin*. Ainsi, entre le moment où j'achète mon bien et le moment où le marchand reçoit mon *bitcoin*, sa valeur a pu varier du simple au double. En l'état actuel des choses, on se retrouve un peu dans la situation, en sens inverse, de la période du *Reichsmark*, où on ne savait pas s'il fallait prendre une brouette ou billet pour payer.

Toute proportion gardée, on est en 1637 au moment de la spéculation sur les bulbes de tulipe. Je ne sais pas si nous assisterons à un krach du *bitcoin* comme celui des tulipes. Quoi qu'il en soit, en tant que monnaie transactionnelle, cela reste difficile. On nous dit que son usage s'accroît mais nous ne partageons pas la même analyse. En toute hypothèse, il s'accroît toujours dans une situation *a-légale*.

---

Je ne suis pas totalement sûr que la DGFIP soit submergée de déclarations de transactions en *bitcoins*. Et on pourrait même dire que le phénomène devient alors illégal car il s'inscrit clairement dans une situation d'évitement des obligations fiscales.

Le *bitcoin* nous apparaît donc moins comme une unité de transaction mais plutôt comme une unité de réserve ce qui, de notre point de vue, tend à réduire le risque. Ce n'est clairement pas le cas des autres monnaies virtuelles. Dans le cas du site « *Silk Road* », la principale monnaie utilisée n'était pas le *bitcoin* mais le « *liberty reserve* », qui était une autre unité de compte. Or certaines d'entre elles présentent une plus grande stabilité et donc une plus grande maniabilité pour un cadre transactionnel qui est totalement opaque, sauf au niveau des carrefours. C'est d'ailleurs là qu'il faut placer les radars, sous réserve qu'il existe des carrefours. Il n'est pas exclu qu'apparaisse un jour un système totalement parallèle qui fonctionnera uniquement en monnaie virtuelle.

Il est clair qu'il y a un besoin de régulation, comme nous l'avons fait ces dernières années pour d'autres activités économiques et financières. Je ne partage d'ailleurs pas tout à fait l'analyse tendant à comparer le *bitcoin* et le *shadow banking*. Celui-ci s'inscrit dans un cadre alors que les monnaies virtuelles sont encore dans une boîte noire.

La question, déjà évoquée, est de savoir si la régulation elle-même ne fera pas perdre son intérêt au dispositif. Dès qu'il y a régulation, on crée des coûts supplémentaires.

En outre, la régulation est nécessaire mais son respect sera extrêmement difficile à contrôler, compte tenu de la nature même du dispositif, de l'extraterritorialité d'un certain nombre d'acteurs et de notre difficulté à intervenir sur ce réseau.

**M. Denis Beau.** – Le sénateur Yung a indiqué que la France est peu active en matière d'innovation dans les moyens de paiement. De notre point de vue, nous n'avons pas tout à fait la même perception. Les exemples donnés par Jean-Michel Cornu montrent qu'il y a une dynamique importante, même si elle ne porte pas forcément sur le segment sur lequel est positionné le *bitcoin*. Au niveau européen, la promotion des nouvelles technologies dans les systèmes de paiement est une réelle préoccupation. Après le SEPA (*Single Euro Payments Area*), nous avons ouvert le chantier e-SEPA.

L'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement effectue une veille technologique et publie tous les ans le résultat de ses travaux. Vous pourrez constater les innovations dans ce domaine, en particulier de la part des acteurs français.

S'agissant de la demande de régulation, je ferais deux observations. Le cadre établi par le législateur est proportionné à l'importance de l'utilisation des moyens de paiement. Ainsi, nous pouvons promouvoir la

concurrence mais sans jamais affaiblir nos exigences en matière de sécurité. Or si un attrait du *bitcoin* tient aux faibles coûts de transaction, le revers de la médaille, ce sont les préoccupations sur la sécurité du système.

Dans le cadre de régulation que vous avez instauré, dès lors qu'un moyen de paiement se développe, la loi vient le contraindre de se doter d'un certain nombre de sécurités. C'est l'enjeu pour l'intégration dans les systèmes de paiement de monnaies virtuelles telles que *bitcoin*.

De ce point de vue, il faut prêter attention à l'activité des plateformes de conversion qui font le lien entre l'univers du *bitcoin* et l'univers des monnaies régulées. Je crois qu'il faudra réaffirmer, au niveau européen, que cette activité est une prestation de services de paiement.

Enfin, je terminerais sur les risques du *bitcoin*. Dès lors qu'on le qualifie de monnaie vis-à-vis de ses utilisateurs, il faut faire très attention à la portée de ce type de communication.

**M. Philippe Marini, président.** – Tout cela nous incite à réfléchir à des travaux législatifs dans ce domaine. À cet égard, il serait utile de savoir si la Commission européenne compte se saisir de ces questions. Il serait en effet surprenant que cette « machine à normaliser » ne s'empare pas d'un tel sujet, aux enjeux transfrontaliers par nature. Madame d'Amarzit, savez-vous s'il existe actuellement des travaux en cours au niveau européen ? Cela pourrait nous servir de support à une proposition de résolution européenne.

En outre, plusieurs questions restent ouvertes sur le statut en droit national des agents de ce système – prestataires de services de paiement –, la fiscalité, la régulation des transactions, le rôle de la Banque de France. Des éléments d'information et de réflexion sur ces aspects pourraient nous permettre de déposer une proposition de loi. Pourriez-vous réagir sur ces différents points ?

**Mme Delphine d'Amarzit.** – La question de savoir s'il faut légiférer ou non se posera si nous ne parvenons pas à interpréter les statuts existants pour qualifier des opérations réalisées en *bitcoins*. Si l'on estime que la qualification est trop incertaine, il faudra trouver le niveau de norme adéquat pour le faire (clarification de la doctrine, décret...).

Mais ce n'est pas uniquement une question fiscale. Par exemple, dans le domaine des plateformes de services de paiement, qui a été cité, notre interprétation a été clarifiée par la jurisprudence ; il sera utile de faire remonter ce point au niveau européen : l'ABE a justement pour rôle de coordonner les interprétations en cas de différences d'appréciation entre les pays. C'est un premier outil pour s'assurer de la bonne transposition de la norme européenne. Ensuite, des réflexions sont en cours sur la deuxième directive sur les services de paiement, ce qui permettra également de débattre de ces questions.

---

Monsieur le rapporteur général, vous avez évoqué la question de savoir si on peut donner un statut de monnaie légale au *bitcoin* : cela impliquerait soit d'abandonner le caractère souverain de la monnaie, soit d'interdire les *bitcoins*.

La question est plutôt de savoir si l'on peut donner une qualification : celle-ci peut-elle relever de catégories existantes ou bien faut-il créer de nouvelles catégories juridiques ? Nous sommes conscients de la nécessité de clarifier les choses.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je souhaiterais préciser mon propos pour éviter toute ambiguïté : il ne s'agissait pas de reconnaître un caractère de monnaie légale au *bitcoin* mais de donner un statut légal à l'existence de ce dispositif qui est déjà utilisé, de fait, dans les transactions. Dès lors, une clarification de ce statut permettrait de recourir au *bitcoin* sur des bases plus efficaces et mieux acceptées par tous.

**M. Philippe Marini, président.** – L'argument de la compétitivité est essentiel ; le fait de définir les conditions des opérations est un élément pour créer la confiance dans le territoire France par rapport à d'autres territoires.

Nous n'avons sans doute pas épuisé le sujet, mais nous nous emploierons à en approfondir les différents aspects. De façon plus générale, tous les travaux liés à Internet sont indispensables et passionnants à mener pour la représentation nationale. Nous sommes profondément interpellés par ces évolutions qui appellent des adaptations de notre droit et de notre fiscalité. Je pense qu'il serait tout à fait dommageable que les autorités nationales se cantonnent à une attitude d'abstention et d'attentisme sur ces questions. Cela ne ferait qu'aggraver le sentiment d'impuissance souvent exprimé vis-à-vis de nos institutions. Je remercie nos intervenants pour leur participation.



---

## COMMUNICATION EN COMMISSION DE PHILIPPE MARINI ET FRANÇOIS MARC

Réunie le mercredi 23 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de MM. Philippe Marini et François Marc sur les enjeux liés au développement du *bitcoin* et des autres monnaies virtuelles.

**M. Philippe Marini, président.** – Je développerai des considérations de portée économique et générale, et le rapporteur général nous dira les conclusions que l'on peut tirer, et les propositions que l'on peut formuler, à partir des éléments que nous a fournis le Gouvernement. Nous l'avions notamment interrogé afin d'obtenir des éléments de comparaisons internationales, qui nous ont semblé très utiles sur un tel sujet.

Notre commission avait organisé, le 15 janvier dernier, une audition conjointe sur les enjeux liés au développement des « monnaies virtuelles », parmi lesquelles figure le célèbre *bitcoin*. Nous avons pu entendre le Trésor, les douanes, la Banque de France, Tracfin, mais aussi un entrepreneur et un universitaire spécialiste du sujet. Comme nous en étions convenus, deux questionnaires avaient ensuite été adressés au Gouvernement et aux services économiques de nos représentations diplomatiques.

On peut observer que les choses ont beaucoup changé depuis six mois : le développement des monnaies virtuelles s'est poursuivi, avec son lot d'innovations et de canards boiteux voire de scandales ; le *bitcoin* a été présent dans l'actualité, et les autorités ont poursuivi leur réflexion pour obtenir une certaine forme de régulation. Le 11 juillet dernier, le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, s'est appuyé sur les travaux qui avaient été effectués pour annoncer plusieurs mesures d'encadrement des monnaies virtuelles, dont nous parlera le rapporteur général.

L'intérêt que porte la commission des finances du Sénat à ce sujet n'a pas lieu de surprendre : il s'inscrit dans les travaux que nous avons entamés dès 2008-2009 sur les transformations profondes qu'induisent, pour notre fiscalité et pour les mécanismes économiques et financiers, les technologies numériques. L'irruption du numérique dans la vie ne laisse à cet égard à peu près rien dans le *statu quo*.

Il y a d'abord les conséquences fiscales : la concentration de la valeur sur des actifs immatériels, facilement (dé)localisables sous des latitudes aussi clémentes par leur droit et leur fiscalité que par leur climat, a provoqué, comme nous pouvions le redouter, une attrition des assiettes fiscales dont les grands pays ont aujourd'hui pris conscience. Mais au-delà de la fiscalité, la révolution numérique vient bouleverser de fond en comble différents secteurs économiques : le monopole des taxis est remis en cause par des applications comme *Uber* – nous en discuterons cet après-midi en séance

publique –, et le modèle des hôtels est bousculé par le développement des sites de réservation en ligne ou des sites proposant des solutions d'hébergement alternatives comme *Airbnb*, par exemple.

Avec les « monnaies virtuelles », nous touchons à quelque chose de plus fondamental encore : le monopole d'émission des banques centrales, manifestation par excellence du pouvoir régalien. Exemple le plus connu et le plus « réussi », le *bitcoin* est un système de paiement libre, anonyme et décentralisé, qui permet aux utilisateurs d'échanger entre eux des biens et des services sans avoir recours à la monnaie classique. *Stricto sensu*, toutefois, il ne s'agit ni d'une monnaie ayant cours légal, ni d'un moyen de paiement au sens du code monétaire et financier. C'est quelque chose d'innomé, de non-qualifié juridiquement. Le *bitcoin* n'est pas émis contre la remise de fonds. Il est un support de transactions. Pour l'instant, le *bitcoin* relève avant tout d'une forme de troc en version numérique : parfois, ce qui était le plus archaïque peut devenir, grâce aux technologies d'aujourd'hui, le plus moderne et le plus innovant.

Toutefois, on ne peut écarter d'un revers de main cette innovation, sous prétexte qu'il ne s'agirait que d'un épiphénomène. De plus en plus de commerçants acceptent les paiements en *bitcoins*, de même que la plateforme *PayPal*. Si le *bitcoin* connaît un tel succès, c'est qu'il présente des avantages tangibles. Lesquels ? Tout d'abord, les frais de transaction : ils sont réputés quasi-nuls – j'insiste sur le mot « réputés ». Une récente étude de Goldman Sachs les estime à 1 %, contre 2,5 % pour un virement par carte bancaire. Signalons toutefois que ce débat n'est pas tranché, dans la mesure où une estimation exacte devrait inclure, d'une part, le coût de l'équipement informatique et de l'électricité, et d'autre part, le coût du risque associé à la volatilité du *bitcoin* et des éventuelles couvertures à prévoir en conséquence. Surtout, le *bitcoin* se caractérise par un ingénieux mécanisme de « création monétaire », ou de création de signes quasi-monétaires, qui rémunère ses utilisateurs : mettez la puissance de calcul de votre ordinateur à la disposition du réseau afin de valider les transactions, et vous serez rémunérés en *bitcoins*.

Ce système, nous en sommes conscients, comporte des risques notoires. Ceux-ci sont connus depuis l'origine mais sont apparus très clairement ces derniers temps, et ne peuvent que conduire les pouvoirs publics à émettre un certain nombre d'avertissements. Le *bitcoin* se caractérise par une extrême volatilité – un *bitcoin* valait moins d'un dollar jusqu'en 2011, presque 1 200 dollars à l'automne 2013, et environ 650 dollars aujourd'hui... De fait, le système est spéculatif, puisque le rythme de création des *bitcoins* suit une courbe décroissante, jusqu'à atteindre un maximum de 21 millions d'unités en 2140, contre environ 12 millions aujourd'hui. Le système est clos, construit pour toute sa durée de vie. C'est une véritable « rareté organisée », qui est aussi la condition de son succès

---

puisqu'elle garantit les détenteurs contre une éventuelle dévaluation de leurs avoirs : il ne peut pas exister de « planche à *bitcoins* ».

De plus, le *bitcoin* ne bénéficie d'aucune garantie de convertibilité en monnaie « réelle », ce qui laisse les utilisateurs bien dépourvus en cas de perte généralisée de confiance dans le système.

Ensuite, si le protocole de validation des transactions est lui-même très sécurisé, il n'en va pas de même pour le « stockage » des *bitcoins*. La plupart des utilisateurs décident de stocker leurs *bitcoins* sur des « comptes » ouverts auprès de plateformes d'échange en ligne. Mais le piratage est possible : la faillite de *Mt. Gox*, la plus grande plateforme au monde, a ruiné plusieurs milliers d'utilisateurs le 28 février dernier, ce qui démontre la fragilité de ces « coffres forts » virtuels. Bien sûr, il est aussi possible de conserver ses *bitcoins* sur son propre disque dur, chez soi : James Howell, un jeune Britannique qui avait acquis 7 500 *bitcoins* contre une poignée de livres sterling en 2009, serait aujourd'hui multimillionnaire s'il n'avait pas malencontreusement jeté le sien dans une immense décharge publique du Pays de Galles...

Surtout, l'anonymat qui s'attache aux transactions fait du bitcoin une aubaine pour la cybercriminalité ou le blanchiment. L'audition du 15 janvier dernier a permis d'apprendre que les services de la douane avaient arrêté un trafiquant de stupéfiants qui se faisait payer en *bitcoins*. Certes, le site *Silk Road*, véritable caravansérail de la drogue en ligne, et arsenal virtuel d'armes bien réelles, a été fermé fin 2013 par le FBI. Mais il ne faudrait pas en déduire que tout risque est écarté, comme en témoigne l'arrestation, mardi 28 janvier à New York, du vice-président de la *Bitcoin Foundation*.

Il faut toutefois raison garder – même si la Banque de France, Tracfin et l'AMF sont dans leur rôle en appelant à la vigilance. Pour l'heure, c'est la volatilité et l'absence de statut légal du *bitcoin* qui devraient limiter son développement au-delà d'un cercle d'initiés : en effet, quel particulier, quel commerçant, et même quel réseau criminel aurait intérêt à réaliser ses transactions au moyen d'un étalon dont la valeur peut être divisée par deux en quelques instants ? De même, le *bitcoin* ne constitue pas une menace pour la stabilité macroéconomique, compte tenu de la masse monétaire qu'il représente : 5 à 8 milliards de dollars seulement, contre des milliers de milliards de dollars pour les grandes devises. Aujourd'hui, il me semble que le *bitcoin* tient davantage du produit spéculatif de niche que d'une véritable alternative à la monnaie. Et l'on ne peut s'empêcher de penser que les quelques distributeurs et magasins Monoprix qui acceptent cette « devise » le font d'abord par souci de publicité...

Surtout, se concentrer uniquement sur les risques – ce qu'il faut néanmoins faire – revient à ignorer les multiples opportunités qu'ouvrent les monnaies virtuelles. Ce n'est pas parce qu'une innovation peut mettre au

défi certaines de nos conceptions traditionnelles qu'il faut les rejeter en bloc, d'autant que le rejet risquerait d'être assez fortement théorique : comment, en effet, discipliner les comportements individuels et interdire à nos concitoyens de faire usage de plateformes étrangères ?

Comme alternative aux monnaies classiques, le *bitcoin* commence à peine à montrer son potentiel. Certains, qui ont une imagination développée, pensent déjà à la mise en place d'offres de crédit ou de financement participatif (*crowdfunding*) en monnaies virtuelles. Je suis personnellement très réservé sur ces idées, mais elles méritent d'être analysées, et de nouveaux développements pourraient intervenir.

Mais surtout, plus qu'une « monnaie », le *bitcoin* est une technologie, un protocole de validation des transactions totalement décentralisé, « auditable » par tous et très sécurisé. Or, s'il est possible de valider des transactions, pourquoi ne pas s'en servir pour valider autre chose ? Par exemple, des mots de passe, des titres d'identités, des diplômes et autres certificats, ou même des votes électroniques ! Dans un monde proche, personne ne pourrait plus frauder sur les diplômes qu'il a obtenus, et ce serait un progrès. Quant au vote électronique, je pense à celui des Français de l'étranger dont le développement est entravé par des doutes sur sa sécurité. La validation décentralisée est une amélioration du principe de la cryptographie : aucun « tiers de confiance » ne se retrouve jamais en possession de l'information complète, mais celle-ci est néanmoins parfaitement vérifiée.

Il existe d'autres « monnaies virtuelles » : il y en a eu d'autres hier (par exemple *Liberty Reserve* ou *e-Gold*), il peut y en avoir d'autres demain, même si le *bitcoin* s'est réellement développé. Il est donc très important pour les pouvoirs publics d'apprécier ce phénomène tel qu'il est, de ne pas rester en retrait, d'intervenir à bon escient de guider les raisonnements. Il appartient au rapporteur général de nous éclairer sur cette dialectique entre innovation et régulation, qui apporte la sécurité nécessaire aux acteurs du marché.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je voudrais vous faire part d'une réminiscence déjà fort ancienne, qui concerne l'apparition des cartes bancaires. J'étais à l'époque jeune chercheur à l'université et je travaillais sur les moyens de paiement, lorsque la carte bancaire commençait à apparaître dans les commerces. Je me souviens qu'à l'époque, on était dans la méfiance la plus absolue. Cette innovation était présentée par les uns et les autres, dans les publications scientifiques, comme une source de risques considérables, qui n'irait pas très loin et connaîtrait une désaffection une fois connues les dérives qui allaient se manifester. Avec le *bitcoin*, le sujet est certes différent mais j'ai le sentiment que l'on retrouve, à travers ce que l'on peut lire, la même anxiété face à l'évolution des choses. Dans ce contexte fort incertain, où l'on ne maîtrise pas encore tous les paramètres ni tous les usages, la question de la régulation se trouve d'emblée posée.

---

Il n'est pas facile d'apporter une réponse normative à un phénomène qui se joue des frontières géographiques autant que des cadres conceptuels. Pourtant, une régulation est absolument nécessaire, ne serait-ce que pour sécuriser les utilisateurs et les acteurs qui prennent le risque d'innover, ainsi que pour prévenir les dérives qui, sinon, pourraient conduire à décrédibiliser rapidement le système dans son ensemble.

Le président Philippe Marini a parlé de la fermeture du site *The Silk Road* et de la faillite de la plateforme *Mt. Gox*. J'évoquerai pour ma part un événement plus proche de nous : il y a deux semaines, les gendarmes de la région Midi-Pyrénées ont arrêté trois personnes qui opéraient une plateforme d'échange de *bitcoins* sans autorisation, et « saisi » 388 *bitcoins*, ce qui correspond à environ 200 000 euros... Heureusement, l'audition du 15 janvier dernier au Sénat nous a permis de réaliser que certains acteurs privés présents sur le marché du *bitcoin* étaient en attente d'une régulation. Bien sûr, les professionnels demandent toujours un maximum de souplesse, là où les autorités poussent pour des contrôles plus pointilleux. Comme souvent, l'enjeu est de réguler efficacement sans « tuer » l'innovation.

Il faut se féliciter que la France ait su réagir assez rapidement en matière de régulation. Il y a dix jours, se fondant notamment sur les travaux conduits à l'initiative de notre commission, le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, a annoncé plusieurs mesures très concrètes.

Premièrement, une clarification du régime fiscal des monnaies virtuelles : les plus-values seront ainsi imposées au barème de l'impôt sur le revenu, au premier euro, au titre des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) si l'activité d'achat-revente est habituelle, ou des bénéfices non-commerciaux (BNC) si celle-ci est occasionnelle. Par voie de conséquence, les moins-values seront déductibles sous certaines conditions. Les *bitcoins* et leurs équivalents entreront par ailleurs dans le patrimoine imposé au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et seront soumis aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG). En revanche, la France soutiendra au niveau européen un non-assujettissement à la TVA, afin d'éviter de réitérer l'expérience malencontreuse des quotas carbone qui ont donné lieu à un gigantesque « carrousel TVA ».

Deuxièmement, une limitation de l'anonymat : le ministre entend imposer aux plateformes d'échange une obligation d'identification à l'occasion d'une ouverture de compte, d'un retrait, d'un dépôt ou d'une transaction. Une concertation a été engagée à ce sujet, qui est extrêmement délicat puisqu'il touche au fondement même du système.

Troisièmement, un plafonnement des paiements en monnaies virtuelles, comme cela existe pour le numéraire : dans les deux cas, cela se justifie par l'anonymat qui s'attache aux transactions.

Il faut ajouter à cela que l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) estime que les intermédiaires proposant d'échanger des

« monnaies virtuelles » contre des monnaies ayant cours légal sont soumis au statut de prestataire de services de paiement (PSP). C'est par exemple le cas de la plateforme *Bitcoin-Central* proposée par *Paymium*, dont nous avons auditionné le fondateur. À ce titre, ils doivent respecter un certain nombre d'obligations prudentielles, et sont assujettis aux règles de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

On peut se poser la question suivante : les positions prises par la France sont-elles similaires à celles des autres pays ? Pour le savoir, nous avons adressé un questionnaire aux missions économiques de la direction générale du Trésor, afin d'obtenir des éléments de comparaison avec treize autres pays dûment sélectionnés. Ce questionnaire est complété par un autre, de portée plus générale. Les réponses à ces questionnaires constituent un travail inédit qui permettra d'éclairer les décisions futures, notamment au niveau européen. Ces comparaisons montrent que si tous les pays se posent à peu près les mêmes questions, tous n'y apportent pas les mêmes réponses – ceci n'est pas une formule rhétorique, c'est un constat assez préoccupant puisque nous parlons d'un phénomène qui est par essence transnational. De fait, la France se situe à mi-chemin entre les pays les plus régulateurs et les pays les plus libéraux.

En ce qui concerne la qualification juridique des monnaies virtuelles, la France évolue dans le même flou que la plupart des pays, faute d'accord entre leurs différentes administrations. Toutefois, certains pays comme la Chine, la Thaïlande ou la Corée considèrent clairement les *bitcoins* comme des « biens » ou des « marchandises », fussent-elles numériques, à l'instar d'un fichier musical « mp3 ». Le gouverneur de la Banque centrale chinoise a ainsi comparé les *bitcoins* aux timbres échangés par les philatélistes... Moins poétique peut-être, et surtout très isolée pour l'instant, l'autorité de supervision allemande qualifie les monnaies virtuelles d'unités de compte, entrant dans la catégorie des instruments financiers au même titre que les devises.

Peu pressés de définir les monnaies virtuelles, les pays se sont en revanche montrés plus prompts à les taxer...

**M. Philippe Marini, président.** – Je taxe donc je suis !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Toutefois les régimes fiscaux choisis demeurent très hétérogènes : assimilés aux gains aux jeux en ligne par la Chine et à ce titre taxés à l'impôt sur le revenu, les *bitcoins* sont imposés comme des biens immobiliers par l'Allemagne et comme des revenus du capital par les États-Unis. L'Allemagne, le Royaume-Uni et d'autres pays ont aussi choisi d'assujettir les monnaies virtuelles à la TVA, mais n'ont pas encore trouvé comment s'y prendre... Le Japon, lui, fait confiance au civisme déclaratif de ses contribuables.

En ce qui concerne la régulation des transactions et des plateformes d'échange, la plupart des pays ont multiplié les avertissements, d'abord sur

---

les risques encourus par les utilisateurs des monnaies virtuelles, et surtout sur les risques de blanchiment et de financement du terrorisme. Toutefois, tous n'en concluent pas que cela justifie une intervention du régulateur, voire du législateur : beaucoup considèrent, à l'instar du Japon, que réguler revient à légitimer, et donc à encourager. Ainsi des pays comme l'Allemagne, Israël ou le Canada se contentent-ils de prévenir les utilisateurs de *bitcoins* qu'ils agissent « à leurs risques et périls », sans garantie publique d'aucune sorte. Les positions les plus strictes viennent de la Chine et de la Russie, qui interdisent – sauf exception – l'usage des monnaies virtuelles et y attachent une présomption d'utilisation à des fins de blanchiment. La France fait à cet égard preuve d'un libéralisme prudent, en n'interdisant pas les monnaies virtuelles mais en assujettissant les plateformes au statut encadré de prestataire de service de paiement (PSP).

Enfin, en ce qui concerne l'innovation, ce sont sans surprise des pays comme les États-Unis, le Canada et Israël qui se montrent les plus ouverts. Les incubateurs, *business angels* et autres *start-ups* s'y multiplient, dans un contexte de bienveillance des autorités publiques. À Chypre, l'université de Nicosie accepte le paiement des frais de scolarité en *bitcoins*, même si peu d'étudiants ont sauté le pas. La France n'a toutefois pas à rougir en matière d'innovation : nos entreprises spécialisées dans les technologies financières font preuve d'une remarquable créativité, pour les monnaies virtuelles, mais aussi les autres modes alternatifs de paiement (*crowdfunding*, paiement par smartphone etc.).

Il y a, pour résumer, trois types d'attitudes face au développement des monnaies virtuelles. Les sceptiques, parmi lesquels de nombreux juristes et économistes, qui soulignent à bon droit que le *bitcoin* n'est pas une véritable monnaie – mais ils oublient la très prometteuse dimension « technique » du système. Les inquiets, dont font partie nos régulateurs, car il est de leur devoir d'anticiper les problèmes et de les prévenir. Et les optimistes, pour lesquels le *bitcoin* est aux transactions ce que *l'email* a été au courrier et le *web* à l'édition. Tâchons de rassurer les uns sans décourager les autres.

Quelles recommandations peut-on, dès lors, formuler ? Les pouvoirs publics doivent mener dans la durée un véritable travail de veille et de réflexion sur les monnaies virtuelles, continuer à informer les utilisateurs sur les risques mais aussi les droits associés, et travailler à l'élaboration d'une régulation adaptée. Il importe surtout de mener ce travail à l'échelle européenne, sans laquelle nulle mesure efficace n'est concevable.

En ce qui concerne la question de la qualification juridique des monnaies virtuelles, nous pourrions proposer de « tester » pour l'instant le recours aux catégories du droit existantes, plutôt que d'inventer une catégorie ad hoc. C'est le pari fait par de nombreux pays, et auquel se tient pour l'instant la France : considérer les *bitcoins* comme des « biens » par défaut permet l'application du droit commun, notamment en matière de

protection des consommateurs, d'escroquerie et de résolution des litiges commerciaux. Je précise que nous parlons ici de la « chose » (les *bitcoins*), et non pas du « service », lequel est d'ores et déjà considéré comme une prestation de service de paiement (PSP) et régulé à ce titre.

Comme à chaque nouvelle révolution portée par l'économie numérique, il est clair que la France et l'Europe ont une carte à jouer. Pour réussir ensemble, nous devons accompagner l'innovation tout en l'encadrant pour en éviter les dérives, faire preuve d'ouverture tout autant que de vigilance.

**M. François Trucy.** – Le fait que les promoteurs des monnaies virtuelles les comparent à Internet en termes de bouleversement et d'essor tend à montrer les perspectives de développement qui existent dans ce domaine. En outre, l'adoption du *bitcoin* par *Paypal* constitue un atout, ce service étant très exigeant en matière de sécurité.

J'en viens à mes deux questions : vous l'avez dit, la régulation devra d'abord se faire au niveau européen. Où en sont les autorités européennes sur ce sujet, a-t-on une idée de l'avancée de leurs réflexions ? Deuxièmement, les sites d'information parlent de système cryptographique : on comprend qu'une signature puisse être cryptée, par exemple, mais quelle est la signification de ce terme lorsqu'il est appliqué au système des *bitcoins* ?

**M. Philippe Adnot.** – Je souhaiterais que nous puissions disposer de vos propos par écrit, car je les trouve très intéressants, et je pense qu'ils vont marquer la réflexion sur le sujet, bien qu'il ne soit pas épuisé ! Il est toujours bon de marquer des étapes. Ainsi, au cours de la réunion du 15 janvier 2014 organisée par la commission sur ce même thème, plusieurs intervenants nous avaient expliqué que les monnaies virtuelles ne posaient pas de réelles difficultés. Or, peu de temps après, on a constaté la réalisation de plusieurs opérations loin d'être anodines.

Bien sûr, il faut agir au niveau européen, mais cela ne me paraît pas suffisant. Le système pourrait fonctionner de manière régulée en Europe. Mais cela n'empêchera pas des manœuvres frauduleuses dans d'autres zones, aux Etats-Unis ou au Canada par exemple, d'autant plus que les transactions en *bitcoins* sont anonymes. Je pense donc qu'il faudrait disposer d'un organisme mondial de régulation et de surveillance en ce domaine.

Par ailleurs, vous avez considéré dans votre propos qu'il ne peut pas exister de « planche à *bitcoins* ». Pourquoi une telle certitude ? En effet, on constate aujourd'hui que tous les disques durs peuvent être piratés, que la plupart de nos ordinateurs sont soumis au risque de virus dormants, bref, que l'ingéniosité des hackers est permanente ! Dans ce contexte, qui peut prétendre qu'il n'y aura pas un jour quelqu'un capable de créer du *bitcoin* ?

**M. Philippe Marini, président.** – Nous répondrons sur le fond à vos questions dans quelques instants. Sur la publication de nos propos, si la commission des finances nous y autorise tout à l'heure, la communication

---

présentée ce matin sera étoffée puis publiée sous la forme d'un rapport d'information, auquel nous joindrons en annexe les éléments issus de l'enquête effectuée à notre demande par le ministère des finances, avec notamment les éléments comparatifs les plus précis dont nous disposons.

Je pense en outre qu'il serait utile que notre texte puisse faire l'objet d'une traduction en anglais et soit également mis en ligne dans cette langue.

**M. Jean Germain.** – Voilà un sujet passionnant dont nous avons évidemment intérêt à poursuivre l'exploration ! L'utilité d'une publication en anglais est évidente !

Je pense que ce qui est en jeu ici est l'évolution du métier de banquier. Je discute beaucoup avec mes étudiants et je partage pleinement ce qu'a dit François Marc tout à l'heure : au moment de la création de la carte bleue, c'était quelque chose de terrifiant. Aujourd'hui, les étudiants, qu'ils soient en France, en Angleterre, aux Etats-Unis, au Japon ou en Chine, se montrent très critiques sur le métier de banquier. Les étudiants en gestion, en sciences-économiques ou de Sciences-Po savent très bien ce que sont les régulateurs. La question est de savoir si ce métier doit évoluer.

Je citerai à cette occasion un proverbe que notre collègue Michèle André répète souvent : « ce n'est pas en améliorant la bougie qu'on a créé l'électricité ». De la même façon, je dirais que ce n'est pas en améliorant la banque ou en la régulant que l'on va créer autre chose. Le développement des monnaies virtuelles, avec les tricheries qu'il peut comporter, est un mouvement qu'on ne pourra pas enrayer. Ce sont les banques qui ont créé un certain nombre de difficultés et qui s'opposent partout à la création de nouvelles richesses. Il faut examiner les nouveaux instruments que vous évoquez, car c'est sans doute l'un des sujets dont on parlera le plus dans les cinq à dix ans qui viennent, comme la révolution numérique dans la musique.

Je rappelle que l'on peut déjà, à Berlin ou à Paris, payer des loyers en *bitcoins*. Mes étudiants m'ont donné des exemples de jeunes personnes habitant dans ces villes et y payant leurs loyers en *bitcoins*. De même, à Genève, où je me suis rendu récemment, on compte déjà dix distributeurs de *bitcoins*, et les Suisses comptent en créer d'autres. Bien sûr, cela pose des questions de régulation et de surveillance dont le Parlement aura à traiter, mais ils existent !

Je voudrais également attirer votre attention sur l'arrivée imminente en France et en Europe du système américain *Ripple*, à savoir un protocole de paiement libre qui permet d'échanger toutes les devises, immédiatement, dans la monnaie de votre choix, par exemple en dollars aux Etats-Unis, ou en euros en Europe. Je souligne aussi que l'ordonnance sur le *crowdfunding* a été publiée dans une certaine discrétion, sans susciter beaucoup de réactions, le 30 mai dernier. Elle sera applicable le 1<sup>er</sup> octobre 2014 pour certaines dispositions, et le 1<sup>er</sup> octobre 2016 pour d'autres. Elle s'attaque véritablement

au monopole bancaire. Ce n'est que le début mais cela me paraît un sujet important. Je partage complètement ce qu'ont dit le président et le rapporteur général à propos des aspects positifs de ces innovations - le rapporteur général m'ayant semblé le plus confiant à cet égard. Une autre application, Square, existant déjà aux Etats-Unis et au Japon, arrive en Europe : elle permet non seulement de payer avec son portable, mais aussi de faire part de vos observations ou remarques à celui que vous réglez, qu'il s'agisse d'un commerçant ou d'une entreprise. Vous pouvez par exemple vous plaindre de la durée de livraison de votre achat. Certains ne voient pas l'intérêt de ce type d'application, mais il n'empêche que celle-ci fonctionne et qu'elle permet aux services de marketing concernés de connaître les dispositions et les remarques de la clientèle, en direct, sans passer par des intermédiaires écrits. Je citerai enfin l'arrivée en France, au 1er janvier 2015, de l'*Amazon Coin*, soit la monnaie virtuelle du géant américain. J'ai été informé de ces sujets dans le cadre d'une conférence au Collège de France. On apprend bien des choses des universitaires, c'est peut-être ma formation qui me fait parler ainsi. Comme disait Clemenceau, « les polytechniciens connaissent tout, sauf le reste ». Je pense que cela peut s'appliquer à d'autres personnes, et que le reste est important...

Je pense donc qu'au lieu de tout arrêter, il nous faudrait réfléchir à la façon dont nous allons développer et réguler ces monnaies virtuelles ainsi que les activités qui en découlent. On pourrait considérer que les monnaies virtuelles n'ont pas d'avenir et qu'il faut arrêter le mouvement, en se contentant de suivre les conseils de la Banque de France, de la Cour des comptes ou de la Caisse des dépôts. Au contraire, si l'on veut que ceux qui ont vingt-cinq ans aujourd'hui soient demain en mesure d'influer sur les évolutions en cours, je pense qu'il faut aider à développer ces monnaies virtuelles, tout en y mettant des règles. Il faut donc que le débat se poursuive.

**Mme Michèle André.** - Je pense que ce débat est utile et qu'il mérite que nous fassions des efforts pour comprendre les enjeux liés au développement des monnaies virtuelles. C'est indéniablement complexe. Pour ma part, j'ai la chance de vous représenter à la Banque de France, à l'Observatoire des modes de paiement, qui s'intéresse exclusivement à la sécurité des transactions et en particulier des cartes de toute sorte. Cela me permet de toucher un peu à ces questions.

Nous sommes issus d'une culture de la monnaie, c'est-à-dire du papier. Mais en Nouvelle-Calédonie, où je me suis rendue il y a quelques années, on s'aperçoit que certaines zones conservent des marges d'échange issus du troc, tels que des coquillages. Aujourd'hui, on constate que l'on a quelque peu abandonné la monnaie papier. Par exemple, les chèques, qui ont été longtemps le mode de paiement le plus employé, régressent au bénéfice de la carte, même sans contact.

---

Dans tous ces systèmes, on trouvera toujours des personnes pour tricher. Mais je pense qu'il faut poursuivre la réflexion plutôt que de se cacher comme si on avait peur de la suite. Il faut d'abord que nous soyons capables de déterminer une référence de base en la matière. Comme Jean Germain, je pense qu'il faut creuser cette problématique des monnaies virtuelles pour la comprendre davantage et faire progresser notre réflexion. Et n'ayons pas peur de nous prêter à des expériences.

**M. François Marc, rapporteur général.** – S'agissant de la cryptographie, elle s'attache à protéger les messages, en assurant leur confidentialité, leur intégrité et leur authenticité. Dans le cas des *bitcoins*, le caractère décentralisé du système permet d'assurer une très grande sécurité des transactions : celles-ci sont non seulement cryptées mais aussi validées non par un ordinateur central mais à la suite d'une sorte de tirage au sort des ordinateurs appelés à valider le paiement. Ainsi, il n'y a pas stockage en un seul lieu ou dans un seul outil informatique des éléments d'information qui pourraient permettre à une personne de pirater le système. Le détail de ce mécanisme est assez complexe mais, de l'avis des spécialistes, il s'agit d'une innovation remarquable et très sécurisée. C'est un élément rassurant.

Concernant la régulation, évidemment, il serait préférable qu'elle soit mise en œuvre directement à l'échelle mondiale. Ceci dit, de nombreux utilisateurs de *bitcoins* se trouvent en Europe ou aux États-Unis. Une convergence de ces pays en matière de régulation serait déjà un premier pas important. Par ailleurs, la coopération en matière de lutte contre le blanchiment fonctionne relativement bien au niveau international. En Europe, l'exemple de la TVA nous montre qu'il y a toujours un désaccord entre ceux qui veulent assujettir les *bitcoins* – comme le Royaume-Uni et l'Allemagne – et les autres. En ce qui concerne la régulation des plateformes d'échange, une révision de la directive relative aux services de paiement (DSP) est en cours, qui pourrait être l'occasion de mieux réguler ces activités au niveau européen.

Enfin, je souscris à la vision positive de ce type d'innovation exprimée par Jean Germain.

**M. Philippe Marini, président.** – Voici ce que l'on peut dire sur le risque de « planche à *bitcoins* » : à notre connaissance, à ce jour, tous les piratages ont porté sur le stockage des unités et non sur l'algorithme qui les génère – jusqu'à l'échéance de 21 millions. L'algorithme est lui-même surveillé en permanence par la communauté des utilisateurs. Dans un système open source tel que celui du *bitcoin*, on peut penser qu'une modification ne saurait passer inaperçue et qu'il existerait une sorte d'autocontrôle. Ceci me conduit d'ailleurs à relever le propos de Michèle André : cette construction intellectuelle et technologique a une dimension originale, elle fonctionne de façon circulaire, sur la base d'un réseau cogéré par ses participants, et non de façon centralisée autour d'un acteur dominant. Est-ce une fiction ? La réalité est-elle moins flatteuse ? Au plan

des principes, il convient de reconnaître que les systèmes de monnaie virtuelle, et le *bitcoin* en particulier, sont des mécanismes autogérés qui créent une rupture par rapport aux édifices verticaux et centralisés que nous connaissons ; ceci interpelle.

Comme indiqué par Jean Germain, la remise en cause potentielle du monopole des banques ne peut que faire réagir ces dernières. BNP Paribas, la Société générale et la Banque postale ont par exemple développé le système de paiement par smartphone appelé *PayLib*. Il est clair que les édifices traditionnels vont se défendre et s'efforcer de récupérer à leur profit ces nouvelles technologies.

La commission des finances, quels que soient ses responsables à l'avenir, aura à poursuivre ce chantier. Je crois que nous sommes encore en peine de proposer une initiative législative à ce stade. Nous n'avons pas encore acquis de conviction définitive, même si des voies peuvent être imaginées.

Aujourd'hui, les services d'échange de monnaies virtuelles sont bien considérés comme des prestations de services de paiement (PSP), régis par le code monétaire et financier. En ce qui concerne les plateformes, nous ne sommes donc pas dans le vide juridique. S'agissant de la « chose » qui s'échange, plusieurs options sont possibles : nous pouvons rester encore quelques temps dans le statu quo, c'est-à-dire l'absence de qualification spécifique, ce qui conduit à appliquer le droit commun des biens, notamment en matière de protection des consommateurs, de lutte contre les escroqueries et de règlement des litiges. Comme vous l'a indiqué François Marc, les conséquences fiscales de ce statut ont déjà été tirées par l'instruction fiscale du 11 juillet 2014. Nous pourrions aller plus loin et envisager la qualification d'instrument financier, par analogie avec les devises, ou bien qualifier les monnaies virtuelles de biens meubles. En tous cas, les pouvoirs publics ne sont pas impuissants à réprimer les éventuelles dérives mafieuses ou délinquantes.

**M. François Marc, rapporteur général.** - Nous pouvons nous féliciter des travaux engagés sur ce sujet par la commission des finances, il y a déjà plusieurs mois. C'est à la lumière des enseignements tirés de la réflexion engagée au Sénat que le Gouvernement a pu établir l'instruction du 11 juillet dernier. Grâce à cette dernière, les choses ont été clarifiées sur le plan fiscal. À l'avenir, il s'agira de voir quels ajustements pourront être apportés à ces dispositions. Nous pourrions opérer ce suivi ; il s'agit d'un sujet d'avenir, sur lequel il est important de se positionner.

À l'issue de ce débat, la commission a donné acte de cette communication à M. Philippe Marini, président, et à M. François Marc, rapporteur général, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

---

## ENGLISH VERSION OF THE COMMUNICATION BY PHILIPPE MARINI AND FRANÇOIS MARC

*This is an English translation of the speech given on 23<sup>rd</sup> July 2014 by Mr. Philippe Marini, president of the committee on finance of the French Senate, and Mr. François Marc, rapporteur général of the committee on finance of the French Senate.*

**Mr. Philippe Marini, president of the committee on finance.** – Dear colleagues, I will first make general observations about the development of virtual currencies, and I will then let the *rapporteur général* tell us about the conclusions we can draw from the elements provided by the administration. A few months ago, we asked for a number of comparisons with other countries, since virtual currencies undeniably require an international approach.

On 15<sup>th</sup> January 2014, the committee on finance of the Senate held a joint public hearing on the development of virtual currencies, and among them the well-know *bitcoin*. The Treasury, the Customs, the *Banque de France* and the anti-money laundering service *Tracfin* were given the chance to expose their positions, as well as an entrepreneur and a scholar working on the subject. As agreed upon, we then sent a questionnaire to the administration and to the economic services of our embassies.

Many things have changed in the last six months: virtual currencies have continued to thrive, carrying along a number of nice innovations and lame ducks; the *bitcoin* hit the headlines on a regular basis; and public authorities have pursued their thinking in order to set up some kind of regulation. On 11<sup>th</sup> July 2014, the minister of finance and public accounts, Michel Sapin, eventually made a series of announcements based on all this work.

The interest of the committee on finance for virtual currencies should not surprise anyone: this is part of our ongoing interest for the deep transformations caused by the irruption of digital technologies in economic and financial life. As a matter of fact, the digital revolution leaves pretty much nothing unchanged. There are, in the first place, important consequences for our taxation systems: the concentration of value on intangible assets, easily located in fiscal heavens, has led to an erosion of taxation bases – happily major countries are now aware of this problem. Beyond taxation, the digital revolution has turned upside down a number of economic sectors: the monopoly of taxi drivers is disputed by mobile applications like *Uber*, while hotels are now challenged by online booking websites and alternative accommodation offers such as *Airbnb*.

With the development of virtual currencies, something even more important is at stake: the monopoly of emission held by central banks, traditionally considered as a major attribute of sovereignty. The *bitcoin* is the most famous and most successful example of virtual currencies; it is a free, anonymous and decentralized payment system, which allows the exchange of goods and services without using traditional currencies. Strictly speaking, though, the *bitcoin* is not a legal tender for payments, and is not issued in exchange for lawful money. It has no legal status. It is only a support for transactions. So far, the *bitcoin* is, above all, a digital version of barter – sometimes, an archaism can become an innovation, with a little help from technology.

It is not possible, though, to disregard this new trend on the grounds that it might just be another short-lived buzz. More and more e-commerce businesses accept *bitcoins* for payments, including the payment system *PayPal* itself. Such a success builds on real advantages. First of all, extremely low transaction fees – at least allegedly. A recent study from Goldman Sachs found an average of 1% for transaction fees, compared to 2.5% for credit card payments. However, it must be said that an "honest" estimation should include the cost of computer equipment and power supply, as well as the cost of risk associated with the volatility of the *bitcoin* and its insurance. More importantly, the *bitcoin* system is based on an innovative "money creation" mechanism: the users of the system are "rewarded" in *bitcoins* for their participation to the decentralized transaction validating process.

We are well aware that this system carries important risks. These risks have been known from the start, but appeared very clearly in the last few months, and led public authorities to issue a number of public warnings. Firstly, the *bitcoin* suffers from its very important volatility: one *bitcoin* was worth less than one dollar until 2011, and then surged to 1,200 dollars by fall 2013, before moving back to 650 dollars today. As a matter of fact, the *bitcoin* protocol is inherently speculative, because the rhythm of creation of new *bitcoins* is decreasing, until a "cap" of 21 million units is reached in 2140 – in comparison, 12 million units exist today. The system is "locked" for its lifetime. This "organized scarcity" is also the condition of its success, because it guarantees *bitcoin* holders against a devaluation of their assets: artificial "*bitcoin* pumping" is simply not possible.

Another weakness of the system is the absence of a legal guarantee for exchange in "real" currencies. The system entirely relies on the trust people place into it... and a sudden loss of confidence could easily bring it to an end.

Moreover, if *bitcoin transactions* are very secure, the same does not apply to *bitcoin storage*. Most users chose to open virtual "wallets" at online exchange platforms, but the bankruptcy of *Mt. Gox* on 18<sup>th</sup> February 2014 shows that hacking is more than just a possibility. Of course, people can still chose to store their *bitcoins* at home, on a personal hard drive. That's what

---

James Howell did, after buying 7,500 *bitcoins* for just a few pounds sterling in 2009 : this young man would certainly be a multi-millionaire today if he had not unintentionally dumped his hard drive in the meantime...

Most importantly, the fact that *bitcoin* transactions are anonymous makes the system a big opportunity for cybercrime and money laundering. On the 15<sup>th</sup> January public hearing, we were told that the Customs had arrested a drug trafficker who asked for payments in *bitcoins*. Of course, the website *The Silk Road*, the biggest online shopping center for drug dealers and weapon seekers, was shut down by the FBI at the end of 2013. But closing the website does not eliminate the risk: on 28<sup>th</sup> January 2014, the vice-president of the *Bitcoin Foundation* was arrested in New York and charged on money laundering.

However, those risks should not be overestimated – even if regulators such as the *Banque de France* and *Tracfin* are just doing their job when calling for increased vigilance. For now, the volatility of the *bitcoin* and its lack of legal status should limit its development to a small group of initiated persons: whether you are an individual, a business, or even a criminal network, would you accept to make your payments with something that can shrink to half of its value in a few minutes? Besides, the *bitcoin* does not represent any threat to the global financial stability, given its negligible money stock, just worth a few billions of dollars, as opposed to several billions of billions of dollars for main international currencies. In short, today, the *bitcoin* seems to be more like a niche speculative asset than a credible alternative to money. And as for the few *Monoprix* retail shops that accept *bitcoins* as a means of payment, this is probably not much more than an advertising campaign...

The most important point is that focusing *exclusively* on the risks leads to ignoring the multiple opportunities opened by the development of virtual currencies. The fact that an innovation questions our traditional conceptions should not lead us to reject it automatically. Besides, this rejection would likely remain very theoretical, since it is not possible to prevent individuals to use online exchange platforms...

As an alternative to legal currencies, the *bitcoin* is just beginning to unveil its potential. Those with a far-reaching imagination are already thinking about credit offers or *crowdfunding* systems based on virtual currencies. I personally hold strong reserves about these ideas, but they undeniably deserve to be analyzed – and further developments could make them more interesting.

Beyond that, it is important to understand that the *bitcoin*, more than a “*currency*”, is actually a *technology*, an open-source, decentralized and very secure validation protocol. So, if it is possible to validate transactions, why not use this protocol to validate other things, such as passwords, identity documents, degrees and certificates, and even electronic votes? In the near

future, it could become impossible to lie on your graduation - and that would be a great improvement. As for electronic votes, this may be an opportunity to improve the voting system for the French citizens living abroad, which has been under criticism for its lack of security... The decentralized validation protocol is an improvement of cryptography: no central entity acting as a "third party" will ever be in possession of the whole information, and yet this information is perfectly accurate and verified.

Although the *bitcoin* has acquired an important position, there are other virtual currencies - there were others yesterday, such as *Liberty Reserve* or *e-Gold*, and there will be others tomorrow. It is therefore extremely important for public authorities and regulators to understand the full extent of their development, to be proactive, and to step in whenever it appears necessary. The *rapporteur général* will now tell us more about innovation/regulation dialectics, and how to give *bitcoin* stakeholders the security they need.

**Mr. François Marc, rapporteur général.** - Dear colleagues, I remember the time when I was a young university researcher working on payment systems. At that time, the development of credit cards was causing a widespread suspicion among specialists, who saw it as an extremely risky system that was not deemed to have any great future. Even though *bitcoin* might not exactly be the same subject, it's interesting to note that we always face, at first, a global environment of fear and suspicion towards this kind of innovations. While we do not understand every single aspect of this subject yet, the need for regulation is already here.

It is uneasy to give a legal answer to a phenomenon that challenges both our geographical borders and intellectual categories. Nevertheless, regulation is absolutely necessary, in order to secure users and investors, and to prevent abuses which would otherwise undermine the credibility of the whole system.

The president talked about the closing of websites such as *The Silk Road* and the bankruptcy of platforms such as *Mt. Gox*. I would add to the list an event that took place in France: two weeks ago, the *Gendarmes* of the region of Midi-Pyrénées arrested three individuals who operated an illegal *bitcoin* exchange platform, and seized 388 *bitcoins*, worth more or less 200 000 euros.

Luckily, as the public hearing held on 15<sup>th</sup> January 2014 demonstrated, some private *bitcoin*-related businesses are calling for a regulatory framework. Unsurprisingly, they ask for maximum flexibility, whereas public authorities push for more control. Here's what is at stake: regulating effectively without killing innovation.

I am pleased to say that France reacted promptly to set up a regulatory framework. Ten days ago, Michel Sapin, the minister of finance

---

and public accounts, announced several measures based on the work conducted at the initiative of our committee:

1. A clarification of the tax regime of virtual currencies. The gains from buying and selling *bitcoins* will be taxed under the progressive rate of the income tax (*impôt sur le revenu*) as commercial profits (*bénéfices industriels et commerciaux - BIC*) if the activity is ordinary, or as non-commercial profits (*bénéfices non commerciaux - BNC*) if the activity is occasional. As a consequence, losses will be deductible under certain conditions. Virtual currencies will also be considered as part of an individual's assets, and subsequently liable for wealth tax (*impôt de solidarité sur la fortune*) and transfer duties (*droits de mutation à titre gratuit*). As for VAT, France will support at the European level a tax exemption, in order to avoid reiterating the unfortunate experience of the massive VAT fraud over CO2 quotas.

2. A limitation of anonymity. Exchange platforms should be required to identify individuals when proceeding to an account opening, a cash withdrawal or deposit, and a transaction. A discussion has been launched on this topic, which is particularly complex since it has to see with the very principles of the system.

3. A cap on payments in virtual currencies, as it already exists for cash payments. In both cases, the reason is to compensate for the anonymity of transactions.

In addition, the prudential supervising authority (*Autorité de contrôle prudentiel et de résolution - ACPR*) estimated that companies operating as exchange platforms of virtual currencies vs. legal currencies would be considered - and regulated - as "provider of payment services" (*prestataire de service de payment - PSP*). For example, the exchange platform *Bitcoin-central* operated by *Paymium* holds an agreement from the ACPR, as its founder explained on the public hearing in January. *Providers of payment services* must respect a number of prudential ratios and anti-money laundering regulations.

How do French positions compare to those adopted by other countries? We have sent a questionnaire to the economical services of our embassies, and another one to the ministry of finance. The answers constitute an original work that will help understand and take upcoming decisions, especially at the European level.

Although all countries are facing the same questions, all do not come up with the same answers - this could be worrying as regards to the transnational nature of virtual currencies. In this international benchmark, France is situated halfway between the most regulatory jurisdictions and the most liberal ones:

1. As for the legal definition of virtual currencies, France has not been more successful than most other countries in establishing an official definition. In some countries like China, Thailand and South Korea, though,

virtual currencies are assimilated to “goods”, or more precisely “virtual goods” such as “mp3” audio files. The governor of the Chinese central bank made a parallel between *bitcoins* and stamps collections... Perhaps in a less poetical and so far more isolated way, the German supervision authority (*BaFin*) defined virtual currencies as “units of account”, part of the boarder category of “financial instruments”, like foreign currencies.

2. Many countries have been keener to tax virtual currencies than to define them – yet tax regimes remain very different. Virtual currency gains are liable for income tax in China, just like online gaming gains; they are taxed as real estate gains in Germany and as capital gains in the United States. Germany, the United Kingdom and other jurisdictions also chose to collect VAT on virtual currencies, but they are still looking for an effective way to do it... In Japan, tax payers are kindly invited to declare their transactions in *bitcoins*.

3. As for the regulation of transactions and exchange platforms, most authorities issued official warnings about the risks taken by users of virtual currencies, and the risks of money laundering and terrorism financing. However, not all countries decided to take regulatory actions in consequence – in fact, most of them tend to think, like Japan, that regulation equals legitimation, and therefore promotion. Countries such as Germany, Israel and Canada only warned *bitcoin* users that they were operating “at their own risks”, without a public guarantee of any kind. “Hardline jurisdictions” are represented by China and Russia: these countries forbid, with some exceptions, the use of virtual currencies, and link it with a suspicion of money laundering. France could, in comparison, be deemed “carefully liberal”: French authorities do not ban the use of virtual currencies but they subject platforms to the strict regulation of “provider of payment services” (PSP).

4. As for innovation, the United States, Canada and Israel are, unsurprisingly, among the most welcoming countries. Start-ups and business angels thrive while public authorities remain in a largely benevolent *laissez-faire* attitude. In Cyprus, the University of Nicosia accepts *bitcoins* for the payment of tuitions fees – although it seems few students have actually taken the plunge. That said, France has no reason to be ashamed when it comes to innovation: our finance technologies companies can be remarkably creative in the field of virtual currencies, but also in the field of alternative payments and funding (*crowdfunding*, smartphone payment, etc.).

In short, there are three ways to face the development of virtual currencies. The skeptical way, chosen by several legal experts and economists, who rightly underline that *bitcoin* is not a real currency – thereby forgetting the promising “technical” dimension of the system. The anxious way, chosen by most regulators – it is their job to foresee risks and prevent crises. And the optimistic way, chosen by those who believe that *bitcoin* will

---

change transactions the same way e-mail changed traditional mailing, and the same way Internet changed traditional publishing. It is important to reassure the skeptical and the anxious, without discouraging the optimistic.

As a consequence, we make the following proposals. Public authorities should keep working and analyzing in the long term the development of virtual currencies. They should keep informing users and other stakeholders about the risks associated with virtual currencies, but also about the rights and protections they have. They should work on an adapted regulatory framework. All these actions are to be undertaken at the European level in order to be truly effective.

As for the legal definition of virtual currencies, we recommend to keep “testing” the use existing categories rather than creating new ones. Several countries, including France, chose to consider *bitcoins* as “goods”: this “default status” allows the application of usual provisions for consumer protection, fraud and commercial disputes. This applies to the “thing” - as for the “service”, it is already defined and regulated as a “provider of payment services” (PSP).

As in past revolutions brought along by digital technologies, France and Europe have opportunities to take. If we want to succeed together, we must support innovation and, at the same time, keep an eye on it to avoid taking the wrong way.