



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 30

Réunion du jeudi 27 février 2003 à 9 heures 45

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président

SOMMAIRE

	pages
I. Examen du rapport d'information de M. Pierre Lellouche sur la fiscalité du marché de l'art en Europe	2
II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	8
III. Informations relatives à la Délégation	11

I. Examen du rapport d'information de M. Pierre Lellouche sur la fiscalité du marché de l'art en Europe

M. Pierre Lellouche, rapporteur, a indiqué qu'au moment où l'on s'interrogeait sur la compétitivité économique de l'Europe et de la France, le marché de l'art méritait une attention particulière. Il a rappelé que celui-ci constituait un enjeu important à plusieurs égards. Economique d'abord : il représente un chiffre d'affaires de 12 milliards d'euros, regroupe 28 600 entreprises et emploie directement 73 600 personnes. Social aussi, dans la mesure où de nombreuses catégories professionnelles en dépendent, qu'il s'agisse notamment des artistes, des métiers d'art, des restaurateurs, des antiquaires, des brocanteurs, des maisons de vente, des experts, ou bien des galeristes, des transporteurs, des transitaires, des décorateurs, des éditeurs spécialisés ou des organisateurs de foires ou de salons. Culturel également, car il conditionne largement la place de la culture dans la société, l'essor de la production artistique et la préservation du patrimoine. Politique enfin, dans la mesure où le rayonnement culturel est l'un des facteurs essentiels de la puissance.

Pourtant, ce marché est handicapé par plusieurs obstacles, que le rapporteur avait exposés dans un précédent rapport, en novembre 1999, devant la Délégation. Or, malgré les progrès permis par la réforme, en 2000, des ventes de meubles aux enchères publiques, la plupart de ces problèmes demeurent. Il était donc nécessaire de faire un nouvel état des lieux et d'avancer de nouvelles propositions pour y remédier.

Si l'évaluation du marché de l'art est difficile et complexe et si les informations dont nous disposons ne sont pas complètes, on peut néanmoins dégager deux tendances principales.

S'agissant de l'Union européenne, les études réalisées attestent une baisse significative de sa part de marché, qui serait passée de 45,8 % du marché mondial en 1998 à 42,5 % en 2001, soit une diminution de 7,2 %. Dans le même temps, la part de marché des Etats-Unis a progressé de 7 %. Cela s'est traduit par une conséquence symbolique forte : la perte de la première place mondiale, que l'Europe occupait dans ce domaine depuis des siècles. Les autres indicateurs, tels que le prix moyen des objets d'art vendus aux enchères publiques, témoignent de la même tendance.

Concernant la France, la situation s'est encore plus dégradée, la part de notre marché ayant chuté de plus de 20 % de 1998 à 2001. Parallèlement, l'écart entre les importations et les exportations d'antiquités ne cesse de se creuser depuis le début des années 1990, au profit des exportations. En 2001, les exportations représentaient en effet une valeur quatre fois supérieure à celle des importations, traduisant ainsi un appauvrissement du patrimoine national.

Cette situation tient à des causes multiples. Pour ce qui concerne l'Europe, le premier facteur incriminé par la plupart des personnes entendues par le rapporteur est la TVA à l'importation sur les œuvres d'art. D'un taux variant entre 5 et 12,5 % selon les Etats, elle grève systématiquement toutes les œuvres d'art importées dans l'Union européenne. Elle est fondée sur un contresens, qui consiste à assimiler les objets d'art aux autres produits de consommation. Or, s'il est utile à l'Union d'assujettir ces produits à cette taxe pour défendre les productions communautaires (par exemple, les vélos de marques européennes contre les bicyclettes chinoises), il est très exactement contraire à son intérêt de faciliter par le même biais la fuite des biens culturels hors de la Communauté. De surcroît, son rendement est

faible – elle rapporte seulement 7 millions d’euros environ pour la France –, voire négatif, si l’on prend en compte les recettes fiscales qu’engendreraient (au titre d’autres impôts) les importations supplémentaires d’œuvres d’art si cette taxe n’existait pas.

L’instauration, en 2001, du droit de suite communautaire au profit des artistes contemporains et de leurs héritiers est considérée par beaucoup comme une charge supplémentaire inutile. En effet, la protection sociale des artistes est financée aujourd’hui, dans la plupart des Etats membres, par des cotisations sociales. De plus, les recettes de cette taxe bénéficient principalement aux familles fortunées des grands artistes contemporains, dont beaucoup ont élu domicile en dehors de la Communauté.

Par ailleurs, cette situation est aggravée par l’inefficacité du mécanisme communautaire de protection contre les exportations illicites ou frauduleuses d’œuvres d’art, dont atteste le rapport que la Commission européenne a consacré à ce sujet en 2000.

Le marché français, quant à lui, est d’autant plus menacé qu’il s’inscrit dans un contexte réglementaire peu favorable. La pression fiscale d’ensemble – qui se traduit par un montant de prélèvements obligatoires par rapport au PIB nettement supérieur à la moyenne de l’Union européenne et à celle des pays industrialisés dans leur ensemble – est un facteur dissuasif. Cette pression a été accentuée au cours des dernières années par la menace de l’intégration des œuvres d’art dans l’assiette de l’impôt sur la fortune – dont la plupart des professionnels considèrent qu’elle serait « *catastrophique* » pour le marché. En outre, les diverses taxes applicables au marché français (TVA sur la marge bénéficiaire, droit de suite national, droit de reproduction, taxe forfaitaire sur les plus-values, CRDS, cotisations à la Maison des artistes, droits d’enregistrement) présentent des anomalies, voire des charges discriminantes. Par ailleurs, on relève certaines lourdeurs administratives, touchant notamment à la protection des trésors nationaux, au droit de préemption ou à certaines formalités douanières. Enfin, force est de constater le caractère insuffisant des incitations fiscales à l’acquisition, au don et au mécénat. Cela est d’autant plus regrettable que le marché de l’art français dispose par ailleurs d’atouts considérables, tant par sa richesse, sa diversité, son savoir-faire artisanal, sa capacité d’expertise, son attrait, que son rayonnement traditionnel.

Cette situation exige une action résolue et rapide pour y remédier. Le rapporteur a évoqué à cette fin plusieurs propositions, dont la plupart figurent dans la proposition de conclusions jointe au rapport.

En matière de fiscalité communautaire proprement dite, il serait souhaitable que la Commission européenne – ou de préférence un organisme extérieur indépendant – réalise à bref délai une étude approfondie, associant tous les professionnels du marché européen, sur l’évolution de celui-ci et les effets de la fiscalité et de la réglementation sur sa compétitivité. Il est également nécessaire que le Gouvernement français demande la suppression de la TVA à l’importation sur les œuvres d’art dans le cadre des prochaines discussions européennes sur la réforme de la TVA, qui devraient se tenir à la fin de ce semestre. La mission que le rapporteur a effectuée à Londres le 2 décembre dernier montre que le gouvernement britannique serait prêt à soutenir cette initiative. Il convient aussi de réviser le droit de suite communautaire défini par la directive du 27 septembre 2001, au regard des critiques dont il fait l’objet et de l’étude précitée.

Concernant la protection contre les trafics d’œuvres d’art, qui est une condition d’une bonne application de la fiscalité dans le marché intérieur, deux mesures principales

s'imposent. En premier lieu, la mise en œuvre effective et l'amélioration du dispositif communautaire, régi par la directive 93/7/CE du Conseil du 15 mars 1993, relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, et le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992, concernant l'exportation de biens culturels. En deuxième lieu, la révision de la convention Unidroit du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, qui présente encore des difficultés et des problèmes. Les contraintes nouvelles qu'elle fait peser sur les acquéreurs et les professionnels, la durée excessive de prescription prévue – qui peut aller jusqu'à 75 ans – ou les risques d'une application rétroactive l'attestent.

S'agissant plus spécifiquement du marché de l'art français, celui-ci nécessite un allègement de la pression fiscale globale et des lourdeurs réglementaires et administratives évoquées précédemment. Deuxièmement, il serait souhaitable de créer, pour toute personne physique ou morale, une déduction fiscale de 3 000 euros sur l'impôt sur le revenu (voire d'autres impôts) pour l'achat d'œuvres d'artistes contemporains. Cette mesure aurait le mérite d'être incitative et de favoriser l'accès de ce marché à un large public. L'amélioration du régime de la dation, permettant le paiement d'impôts sous la forme d'œuvres d'art, pourrait être assoupli et étendu à d'autres prélèvements que les droits de succession, les droits de mutation ou l'impôt sur la fortune. Une meilleure reconnaissance des donateurs par les musées et les administrations publiques – par des mesures telles qu'une mention plus explicite de leur nom dans les musées, un accès facilité à ceux-ci ou l'association plus étroite des donateurs à la vie de ces derniers – permettrait de conserver sur le territoire national davantage d'œuvres d'art. Enfin, il convient, dans l'esprit du plan annoncé par le ministre de la culture et de la communication en décembre dernier, d'encourager le mécénat – longtemps délaissé dans notre pays – par des mesures fiscales plus incitatives. Le relèvement substantiel du plafond de déduction des dons aux fondations culturelles ou aux associations d'intérêt général y contribuerait.

Ces mesures sont la condition pour permettre à l'Europe – et à la France – de lutter à armes égales avec les marchés concurrents, notamment les Etats-Unis. Si l'on y manquait, les délocalisations d'objets d'art risqueraient de se poursuivre, fragilisant ainsi dans leur sillage l'un des fondements de l'identité de l'Union européenne : son patrimoine culturel.

Le **Président Pierre Lequiller** a demandé au rapporteur si la TVA à l'importation ne donnait pas à l'acheteur étranger un avantage sur l'acheteur français.

M. Pierre Lellouche a répondu que cela se vérifiait dans certains cas. Par exemple, pour un achat à l'étranger, l'acquéreur français doit acquitter à l'importation une TVA dont est exonéré l'acheteur étranger, même résidant en France, pour peu qu'il ait sa résidence fiscale à l'étranger.

Abordant la question de la convention Unidroit, le **Président Pierre Lequiller** a observé qu'elle avait été signée par la France. Il a rappelé qu'il y avait eu, au moment de l'examen du projet de loi d'autorisation d'approbation à l'Assemblée nationale, un débat très nourri sur ce sujet. Finalement, l'Assemblée a, sur son initiative – en tant que rapporteur dudit projet – adopté le principe d'un texte d'application de la convention, actuellement à l'étude au ministère de la culture. Ce texte vise à préciser les modalités d'application en France de la convention Unidroit, afin d'en éviter les inconvénients éventuels et de mieux protéger les antiquaires.

M. Pierre Lellouche a rappelé que, si la convention avait pour fin principale la protection des œuvres d'art et des biens culturels, elle en donnait une définition très large et risquait de multiplier les demandes de restitution, alourdissant ainsi la charge de travail des administrations, des professionnels et des acquéreurs. Par ailleurs, elle fait reposer sur les acquéreurs la charge de la preuve de leur bonne foi, alors même que cette preuve est, selon les professionnels, souvent difficile à apporter. Le rapporteur a ensuite fait part de ses doutes sur la portée du texte d'application en préparation, les conventions internationales ayant, selon la Constitution, une valeur supérieure à celle des lois.

Le **Président Pierre Lequiller** a répondu qu'il convenait de relativiser les critiques des professionnels du marché et que les acquéreurs de bonne foi seraient protégés par les tribunaux français. En outre, les consultations réalisées au moment de l'examen du projet de loi n'ont pas remis en cause la constitutionnalité des mesures d'application envisagées.

Remarquant que rares étaient les pays européens signataires de la convention, **M. Pierre Lellouche** a réitéré ses doutes sur la portée du texte d'application en préparation : lorsque la convention prévoit, par exemple, que la durée de prescription est de 50, voire 75 ans à compter de la commission du vol – ce qui est, pour beaucoup, une source d'insécurité juridique –, il est difficile de faire qu'il en soit autrement.

M. François Guillaume a évoqué le dernier volet du rapport, qui porte sur la lutte contre les trafics d'œuvres d'art. Il a regretté qu'il n'y ait pas à ce sujet de disposition plus précise dans les conclusions présentées devant la Délégation. A ses yeux, c'est la porte ouverte au vol et à la fraude si l'acquéreur ne doit plus prouver sa bonne foi. Il n'est pas si difficile à un antiquaire d'émettre une facture que son acquéreur puisse produire à l'avenir.

Le **Président Pierre Lequiller** a appuyé ce propos en observant que si les professionnels de talent sont nombreux, il faut reconnaître qu'il existe aussi des truands notoires.

M. Pierre Lellouche a proposé de compléter le point 1 des conclusions afin de préciser que la Délégation souhaite que l'étude approfondie demandée soit de préférence réalisée par un organisme extérieur indépendant, plutôt que par la Commission européenne.

M. François Guillaume a souligné, au sujet du point 2 des conclusions, qu'il convenait de veiller à ce que la suppression de la TVA à l'importation ne crée pas de distorsion par rapport au régime fiscal applicable aux autres secteurs économiques.

M. Pierre Lellouche a rappelé que l'application de cette TVA à l'importation sur les œuvres d'art reposait sur un contresens, qui consiste à assimiler ces œuvres aux autres biens de consommation. Il a également souligné que le critère fiscal est devenu aujourd'hui déterminant pour la localisation de la vente d'œuvres d'art, et que le régime fiscal actuel pénalise le retour de ces œuvres sur le territoire français.

Le **Président Pierre Lequiller** a rappelé que les deux grands syndicats d'antiquaires sont unanimes sur cette question. Il a souhaité qu'il soit fait référence, dans les conclusions, à la proposition de loi n° 2933 relative à la protection du patrimoine, qu'il a déposée en février 2001 et que l'Assemblée nationale a adoptée à l'unanimité le 3 avril 2001. Cette proposition, qui fait suite au scandale dit du « *dépeçage des châteaux* », a pour objet de

renforcer la protection des biens mobiliers, en complétant les dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

M. Pierre Lellouche a approuvé cette proposition et suggéré, dans le même esprit, de rappeler dans les conclusions les trois objectifs principaux qu'il convenait de poursuivre en la matière : l'essor du marché de l'art, sa moralisation et la défense du patrimoine.

Mme Irène Tharin a approuvé ces modifications.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté les conclusions suivantes :

« *La Délégation,*

Vu la directive 77/388/CE du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – système commun de TVA, telle que modifiée par la directive 94/5/CE du Conseil du 14 février 1994,

Vu la directive 2001/84/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative au droit de suite au profit de l'auteur d'une œuvre d'art originale,

Vu la directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993, relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre,

Vu le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992, concernant l'exportation des biens culturels,

Considérant les signes préoccupants de l'évolution du marché de l'art européen par rapport aux Etats-Unis ;

Considérant l'enjeu essentiel que ce marché représente, tant sur les plans économique, politique, social que culturel ;

Considérant aussi la place du patrimoine culturel dans la construction et l'identité européennes ;

Considérant la portée très contestée de la TVA à l'importation, de la directive du 27 septembre 2001 sur le droit de suite, ainsi que du dispositif communautaire de protection des biens culturels ;

Considérant les difficultés particulières rencontrées par le marché de l'art français ;

S'agissant du marché de l'art européen

Demande au Gouvernement, en vue de favoriser l'essor du marché de l'art, sa moralisation et la défense du patrimoine, de proposer au Conseil :

1. La réalisation à bref délai d'une étude approfondie, par la Commission européenne ou de préférence par un organisme extérieur indépendant, sur l'évolution de la situation du marché de l'art européen et les effets des réglementations communautaires – fiscales notamment – sur sa compétitivité. Cette étude devrait associer étroitement tous les

professionnels du secteur et déboucher sur des propositions précises tendant à améliorer sensiblement la compétitivité de ce marché et son développement par rapport aux pays tiers ;

2. La suppression, d'ici à la fin de 2003, de la TVA à l'importation sur les œuvres d'art, objets de collection et antiquités, qui est une mesure particulièrement pénalisante pour ce marché ;

3. La révision rapide de la directive du 27 septembre 2001 susvisée sur le droit de suite au regard des résultats de l'étude demandée ;

4. Une action coordonnée, à la lumière de cette étude, pour lutter efficacement contre le trafic illicite d'œuvres d'art ;

5. La mise en discussion de toute autre mesure communautaire susceptible de favoriser l'essor de ce marché.

S'agissant du marché de l'art français

Invite le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires – notamment celles proposées dans le présent rapport – pour permettre le développement du marché de l'art français, sa moralisation et la défense du patrimoine national. L'adoption définitive de la proposition de loi de M. Pierre Lequiller relative à la protection du patrimoine y contribuerait largement. »

II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Le Président Pierre Lequiller, dans un souci de clarification et de plus grande visibilité et en vue d'une meilleure prise en compte des positions de la Délégation, a proposé de substituer aux formules conclusives actuelles de la Délégation au titre de l'article 88-4 de la Constitution, les formules conclusives suivantes :

- la Délégation **approuve** la proposition ou le projet d'acte communautaire ou de l'Union européenne (au lieu de « elle lève la réserve d'examen parlementaire »), en l'état des informations dont elle dispose ou moyennant certaines observations ou réserves ;

- la Délégation **s'oppose** à l'adoption de la proposition ou du projet d'acte communautaire ou de l'Union européenne (au lieu de « elle maintient la réserve d'examen parlementaire »).

Dans ces deux premiers cas, elle peut exprimer sa position **en adoptant des conclusions** ou **une proposition de résolution** (sans changement par rapport à la formulation actuelle) ;

- la Délégation **diffère sa position** dans l'attente d'un complément d'information ;

- dans les cas d'urgence, il est proposé de reprendre les formules ci-dessus mentionnées ;

- enfin, en présence de documents à caractère consultatif comme les livres « verts » de la Commission, la Délégation **en prend acte** ou adopte des **conclusions** ou une **proposition de résolution**, selon les cas (sans changement par rapport à la formulation actuelle).

La Délégation a *approuvé* ces modifications de formulation.

Point A

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation a *approuvé* le texte suivant :

➤ *Commerce extérieur*

– proposition de règlement du Conseil sur les mesures que la Communauté peut prendre au regard de l'effet combiné des mesures antidumping ou compensatoires et des mesures de sauvegarde (document **E 2195**).

Point B

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation *a approuvé* les textes suivants :

➤ *Développement*

– proposition de décision du Conseil concernant l'utilisation des intérêts du Fonds européen de développement pour le financement des coûts liés à la mise en œuvre internalisée de gestion des experts individuels travaillant dans les Etats ACP (document **E 2177**) ;

➤ *PESC et relations extérieures*

– proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2501/2001 du Conseil portant application d'un schéma de préférences généralisées pour la période du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2004 (document **E 2219**) ;

– proposition de règlement du Conseil mettant en œuvre l'article 12 du règlement (CE) n° 2501/2001 du Conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2004 (document **E 2220**) ;

➤ *Politique économique*

La Délégation *a pris acte* du Livre vert : l'esprit d'entreprise en Europe (document **E 2196**).

➤ *Questions sociales*

Puis elle *a approuvé* la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions de travail des travailleurs intérimaires (document **E 1987**).

Par ailleurs, la Délégation *a pris acte* de la *levée de la réserve d'examen parlementaire* selon la procédure d'examen en urgence sur les quatre textes suivants :

– proposition de décision du Conseil concernant la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord au nom de l'île de Man étendant la protection juridique des bases de données prévue au chapitre III de la directive 96/9/CE (document **E 2108**) ;

– projet de position commune du Conseil 2003/.../PESC amendant et étendant la position commune 2002/145/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (document **E 2204**) ;

– projet de position commune du Conseil 2003/.../PESC et d'un projet de règlement communautaire concernant les dérogations aux mesures restrictives prévues par la position commune 2002/402/PESC et le règlement 881/02/CE (document **E 2208**) ;

– proposition de règlement du Conseil modifiant, en ce qui concerne les dérogations au gel des fonds et des ressources économiques, pour la dixième fois, le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban (document **E 2218**).

La Délégation a également *pris acte de l'accord tacite* de l'Assemblée nationale, en vertu d'une procédure mise en œuvre en 2000, dont ont fait l'objet les deux textes suivants :

– lettre de la Commission européenne du 13 novembre 2002 relative à une demande de dérogation présentée par le gouvernement français, conformément à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la prorogation de l'article 2 de la décision du Conseil 2001/224/CE du 12 mars 2001 autorisant la France à appliquer un taux d'accises différencié sur le gazole utilisé par des véhicules utilitaires (document **E 2178**) ;

– lettre de la Commission européenne du 17 janvier 2003 relative à une demande de dérogation présentée par le gouvernement allemand, conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 en matière de TVA (document **E 2187**).

III. Informations relatives à la Délégation

La Délégation a décidé de confier à **M. François Guillaume** un rapport d'information sur l'agriculture et les pays en développement à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et à **M. Marc Laffineur** un rapport sur les négociations en cours à l'OMC.

M. Didier Quentin, quant à lui, a été chargé d'une communication sur les projets d'accords entre l'Union européenne et les Etats-Unis en matière d'extradition et d'entraide judiciaire.