

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen de la proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2011 2
- Communication de M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial, sur la fiscalité du spectacle vivant 3
- Présences en réunion 9

Mercredi
7 juillet 2010
Séance de 15 heures

Compte rendu n° 99

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président



La Commission examine la proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2011.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Nous examinons cet après-midi la proposition de résolution que la commission des Affaires européennes a adoptée hier 6 juillet 2010 à l'unanimité sur cet avant-projet de budget.

Alors que les budgets nationaux seront placés en 2011 sous le signe de la rigueur, la Commission européenne a proposé une hausse de 5,8 % des crédits de paiement pour l'Union européenne en 2011. Ils s'établiraient ainsi à 142,6 milliards d'euros. Par la voix de M. Baroin, ministre du Budget, le Gouvernement français a fait connaître son opposition à cette hausse. Le Conseil de l'Union européenne, qui regroupe les gouvernements des États membres, souhaite cependant la limiter à 2,9 %.

M. Pierre Moscovici, Rapporteur. La commission des Affaires européennes a adopté hier après-midi une proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2011. Cette résolution prend appui sur le compromis auquel sont arrivés les États membres de l'Union européenne au sein du Conseil des ministres, à la fin du mois de juin. Les États membres doivent adopter formellement leur position le mardi 13 juillet prochain. Le Parlement européen examinera ensuite à l'automne le projet de budget.

Le traité de Lisbonne a donné plus de pouvoir au Parlement européen dans la discussion budgétaire. Alors qu'il n'avait jusqu'en 2010 qu'une compétence consultative sur les dépenses dites « obligatoires », telle la Politique agricole commune, la PAC, le Parlement européen est désormais sur un pied d'égalité avec le Conseil sur tous les chapitres d'intervention. De manière indirecte, notre examen revêt de ce fait une portée nouvelle cette année. Si les États membres se heurtent à l'opposition du Parlement européen sur les sujets agricoles – pour retenir cet exemple, il est en effet primordial qu'ils puissent s'appuyer sur la position de leur parlement national.

Les dépenses de l'Union européenne sont prévues dans un cadre pluriannuel strict. Les budgets annuels ne peuvent s'écarter que modestement de ce cadre, qui couvre actuellement la période 2007-2013. Sur cette base, la Commission a proposé un budget de 142 milliards d'euros en crédits d'engagement et 130 milliards d'euros en crédits de paiement, soit environ 1 % du PIB de l'Union européenne. Les États membres l'ont jugé trop élevé. Alors que le budget européen et les budgets nationaux se plaçaient l'an dernier sous le signe de la relance, beaucoup d'États membres se sont engagés en 2010 dans une politique de rigueur. Ils estiment que l'Union européenne ne peut s'y soustraire.

La France ne fait pas exception. La contribution française au budget de l'Union européenne s'élève en 2010 à 19,2 milliards d'euros, soit 18 % du budget communautaire. La part relative de la France s'élèverait à seulement 17,57 % en 2011, mais il faut semble-t-il d'ores et déjà s'attendre à une hausse, même modeste, en valeur absolue. Encore les efforts du Conseil ont-ils contenu les ambitions de la Commission, qui demande une hausse de 2,2 % des crédits d'engagement et de 5,8 % des crédits de paiement.

Nous assistons ainsi au jeu de rôle classique, où la Commission adopte une proposition ambitieuse, dont le Conseil s'efforce de limiter la portée, avant que le Parlement européen ne travaille à revenir à la proposition de la Commission.

Parmi les sujets litigieux, l'augmentation de 5 % de la rubrique 5, consacrée aux dépenses d'administration, a particulièrement retenu l'attention. Cette proposition s'est heurtée à une forte résistance au sein du Conseil, qui a déjà refusé d'accorder aux fonctionnaires européens une augmentation de traitement de 3,7 %, telle qu'elle aurait découlé de l'application mécanique de l'indice de revalorisation en vigueur. Ce mécanisme est fondé entre autres sur le coût de la vie à Bruxelles, dont l'évolution n'est pas indépendante de l'évolution des salaires des 50 000 fonctionnaires européens. En raison de cette détermination endogène, il semble foncièrement inflationniste par nature. M. Baroin, ministre du Budget, a exprimé son opposition à l'application aveugle de ce mécanisme. Alors que les fonctionnaires de certains États membres ont déjà dû accepter le gel, voire la baisse de leur rémunération, j'estime moi aussi que l'augmentation de 1,87 % finalement accordée aux fonctionnaires européens doit être regardée comme suffisante.

Il a fallu non moins de cinq mises aux voix pour arriver à un compromis au sein du Conseil. Deux blocs s'affrontaient : les « pays de la cohésion », qui sont souvent les pays du Sud, et les « contributeurs nets », parmi les plus riches, avant tout attentifs à la maîtrise des dépenses : Allemagne, Pays-Bas, Suède... La France se trouvait à la charnière de ces deux blocs, puisque, tout en défendant une stabilisation des dépenses budgétaires, elle a marqué son attachement à une politique agricole commune forte. Or c'est la deuxième dépense de l'Union européenne en volume après les dépenses de cohésion. Sur ces deux points – maîtrise des dépenses et sauvegarde de la PAC –, la France est satisfaite du compromis obtenu.

La présente proposition de résolution tient la balance égale entre les exigences nécessaires de la modération budgétaire et l'obligation non moins ardente de favoriser une croissance durable en Europe par des investissements dans des secteurs clefs comme la recherche ou la lutte contre le changement climatique. Elle aborde aussi la question de la refonte complète du budget européen après 2013. Il est en effet flagrant que sa structure actuelle est pour une grande partie obsolète et qu'une rénovation en profondeur s'imposera.

Hier après-midi, la commission des Affaires européennes a adopté à l'unanimité la proposition de résolution que nous examinons aujourd'hui.

*La Commission **adopte** la proposition de résolution sans modification.*

*

* *

La Commission entend ensuite la communication de M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial, sur la fiscalité du spectacle vivant.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Nous avons été saisis, depuis l'année dernière, à plusieurs reprises, des graves difficultés éprouvées par des associations et, indirectement par des collectivités territoriales, après divers revirements des services fiscaux dans l'interprétation de la loi fiscale. M. Dell'Agnola, ayant fait le point sur ces questions complexes, a décidé, par ses « bons offices », de favoriser le rapprochement des points de vue entre les ministères de la Culture et du Budget.

M. le Rapporteur spécial, vous avez souhaité nous exposer l'état de la question sans attendre la présentation de votre rapport spécial. C'est en effet utile, et nous vous écoutons.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial. Le Président de la commission des Finances et moi-même avons été saisis par plusieurs parlementaires et élus locaux, interpellés par des associations oeuvrant dans le domaine de la création musicale et du spectacle vivant, quant à un changement d'interprétation des règles fiscales applicables à ces activités.

Deux questions étaient soulevées : celle du caractère lucratif ou non de l'activité des centres de création musicale d'une part, celle des modalités de taxation des subventions d'autre part.

Dans ces deux domaines, le revirement d'interprétation effectué par les services fiscaux a placé les structures associatives dans une situation difficile : dans le premier cas, redressements fiscaux importants liés au rappel de plusieurs années de taxe sur les salaires, et dans le second cas, perspective de taxation plus lourde liée au passage à la taxe sur les salaires, donc incertitude quant aux ressources réellement disponibles – cette incertitude venant à être partagée par les collectivités locales dont les subventions contribuent au soutien de l'activité de ces structures. Chacun a conscience aujourd'hui que le soutien aux activités culturelles constitue un élément essentiel de l'animation et de l'attractivité des régions et des territoires, et que la réglementation fiscale comme son interprétation ont des incidences importantes au plan local.

Une période assez longue de blocage s'en est suivie, au cours de laquelle le ministère de la Culture a demandé, à plusieurs reprises, mais sans succès, au ministère du Budget, le retour à l'interprétation qui prévalait jusqu'alors. Tout récemment, des échanges plus fructueux ont eu lieu entre les deux ministères, permettant d'espérer une solution plus favorable et plus facile sous l'angle de la gestion que celle récemment imposée par la direction de la Législation fiscale.

En ce qui concerne le régime fiscal des associations de création artistique, la position de compromis qui pourrait être acquise consisterait en une lecture moins restrictive du champ des activités lucratives par les services fiscaux. La possibilité de l'assujettissement à la TVA pour les réseaux de la création artistique et du spectacle vivant serait assez largement maintenue.

En ce qui concerne le régime de taxation des subventions aux associations, il convient de rappeler que jusqu'en 2006, les subventions versées aux structures de spectacle vivant étaient considérées dans la plupart des cas comme des subventions en complément de prix, assujetties à la TVA, et non comme des subventions de fonctionnement passibles de la taxe sur les salaires.

Or la direction de la Législation fiscale a remis en cause le principe de taxation générale à la TVA et a durci sa position en exigeant de nouvelles conditions quasiment impossibles à satisfaire pour maintenir certaines subventions complément de prix dans le champ de la TVA.

À la suite des travaux menés conjointement par les deux ministères, une solution pourrait prévaloir, permettant une gestion plus facile pour les collectivités impliquées comme pour les associations. Les conditions pratiques exigées par l'administration fiscale pour accepter de considérer les subventions comme compléments de prix seraient allégées : il

conviendrait que soit indiqué dans la convention qui lie les deux parties qu'un lien explicite existe entre le prix des billets du spectacle (ou de la vente du spectacle, en cas de cession) et la subvention. Concrètement, une clause de la convention (pour laquelle une clause type devrait être rédigée) établira que le versement de la subvention permet de diminuer le prix de vente et donc « complète » ce dernier.

Les associations devront quant à elles établir *a priori* une prévision comportant à la fois le nombre de spectateurs attendus pour une année ; le prix des places qui prévaudrait sans subvention ; le prix des places fixé grâce à la subvention.

Ce document serait conservé par l'association pour le cas d'un litige ou d'un contrôle, afin de montrer que cette prévision a permis de participer à la définition du montant de la subvention, et que cette dernière n'est pas une subvention de fonctionnement définie *a posteriori* pour compenser un déficit financier affectant la structure. Par contre, si une partie de la subvention perçue par l'association participe au fonctionnement de la structure, elle sera soumise à la taxe sur les salaires, à partir du moment où son montant dépasse 10 % du chiffre d'affaires soumis à TVA de la structure, ainsi qu'il en est dans le droit commun.

Ces orientations, si elles sont confirmées par le ministre du Budget et publiées dans une instruction fiscale, permettront, on peut le penser, de rétablir une situation suffisamment stable et prévisible pour les associations.

Les structures en cours de contentieux devraient être contactées par les services fiscaux, et le règlement des cas litigieux serait variable selon les situations : le ministère du Budget a exclu toute mesure globale d'effacement des sommes dues au titre de la taxe sur les salaires. Pour les structures qui, sur les conseils de certains avocats, n'avaient pas acquitté la taxe sur les salaires et ne payaient plus la TVA, les pénalités appliquées seront étudiées au cas par cas, l'indulgence étant cependant possible pour celles qui peuvent prouver leur bonne foi.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Merci Monsieur le Rapporteur spécial. Outre la qualité de votre travail, je pense que le compromis trouvé entre deux ministères, ministère de la Culture et ministère du Budget, grâce à vos bons offices, est un bon compromis.

Mme Arlette Grosskost. Pour choisir entre les deux dispositifs, TVA ou taxe sur les salaires, est-ce à dire qu'il y aurait une présomption de non-lucrativité ?

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial. Il convient de distinguer deux cas. Le premier est celui des centres de création musicale, qui avaient considéré que leur activité relevait du secteur lucratif et était donc assujettis aux impôts commerciaux, dont la TVA. L'administration fiscale a considéré à partir de 2008 qu'il appartenait à chaque opérateur percevant des subventions d'apprécier leur assujettissement éventuel à la TVA, et d'en tirer les conséquences en matière de cotisation de taxe sur les salaires dans l'hypothèse où de telles subventions ne peuvent être qualifiées de subventions complément de prix. Pour ce cas, c'est la présomption de lucrativité qui va en effet s'imposer, ce qui correspond au souhait des structures, pour lesquelles le régime de la TVA est plus favorable.

Pour le second cas, les subventions seront assujetties à la TVA lorsque le lien entre elles et la politique d'accès de tous à la culture sera établi dans la convention. Sur la part de subventions pour lesquelles il ne sera pas établi, l'assujettissement à la taxe sur les salaires interviendra mais cette situation suppose des subventions de montant élevé par rapport au chiffre d'affaires.

En fait, ce qui apparaît très positif est la prévisibilité de l'imposition : les services fiscaux ne devraient plus décider de redressements après coup pour assujettir à la taxe sur les salaires des subventions déjà versées. En principe, l'équilibre pourra être défini avec la collectivité *a priori* et de manière incontestable.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Si j'ai bien compris la question de notre collègue, ce que vous venez d'indiquer concerne le flux des impositions à venir. Est-ce que pour le stock des impositions contestées l'administration fiscale donnera à choisir ?

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial. Nous ne sommes pas encore au clair sur ce point. Cependant l'idéal serait de privilégier le régime le plus favorable à l'association pour éviter de la mettre en péril, si elle peut montrer sa bonne foi.

M. Alain Rodet. Un nombre important d'associations va devoir faire face à des difficultés financières dues au retrait de l'État, et l'on peut craindre que si de plus on leur applique un redressement fiscal, ce soit la fin de l'activité culturelle.

M. René Couanau. Est-ce qu'il y aura une circulaire qui spécifie le régime fiscal en fonction de la nature de l'activité de l'association, lucrative ou non, avec des subventions assujetties à la TVA ou non ? Je remarque par ailleurs que la même question se pose pour les subventions délivrées par un conseil général aux établissements recevant des personnes âgées pour alléger le prix de la journée.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial. S'agissant des subventions complémentaires de prix, la convention devra stipuler que la subvention accordée à la structure a pour objet de compléter l'insuffisance de ses ressources résultant d'une politique tarifaire visant à permettre l'accès du plus large public aux spectacles. C'est pourquoi l'association devra se livrer à une prévision – qu'elle a les moyens de faire – sur le nombre escompté de billets vendus, le prix du billet hors subvention et le prix du billet après subvention. Cet équilibre peut être revu par la suite en fonction de la réalité constatée. Il est souhaitable qu'une instruction précise cela, et je veillerai à ce que la traduction administrative de cette avancée soit suffisamment précise pour éclairer les gestionnaires.

M. René Couanau. Le soutien au spectacle vivant peut prendre la forme d'une subvention mais aussi très souvent d'aides techniques encore plus difficiles à évaluer pour les services fiscaux.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur. Les travaux en cours ne semblent pas concerner cela. Toutefois, il peut rester une partie de subvention, destinée à soutenir le fonctionnement de la structure, et qui sera assujettie à la taxe sur les salaires au-delà d'un certain montant, comme le code général des impôts le prévoit.

M. Jean-Claude Mathis. Vous avez dit que le compromis est un premier pas ; quel espoir peut-on avoir d'une évolution ultérieure ?

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial. Les services fiscaux ne veulent pas créer un nouveau statut fiscal pour le monde associatif culturel, donc il ne s'agit que d'un équilibre entre le régime antérieur et des adaptations et précisions nécessaires. Les orientations que j'ai présentées sont, je le rappelle, soumises à l'approbation du ministre ; elles ne sont pas encore en vigueur.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Je suppose que ces orientations prendront la forme d'une instruction fiscale. En effet, c'est un compromis mais je crois que c'est un peu plus clair que le système qui a prévalu au cours de ces dernières années et qui était mal compris par les associations. Et je crois, M. le Rapporteur spécial, que vous souhaitez intégrer cette communication dans votre futur rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2011.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial. En effet. Je propose en outre, Monsieur le Président, que cette question soit à nouveau effectivement abordée dans quelques mois afin d'apprécier si le nouveau dispositif a bien été mis en œuvre et s'il est présenté aux redevables de façon suffisamment claire.

M. Jean-Yves Cousin. En ce qui concerne les flux, l'accord prévoit donc que l'association est responsable de son choix. Cependant, le contrôle de l'administration fiscale est toujours possible. Afin d'éviter certains désagréments, est-il possible de prévoir un cadre normatif permettant de définir, à partir de critères objectifs, comme par exemple la répétitivité des manifestations, le caractère lucratif ou non lucratif des activités des associations ?

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial. Ces associations préfèrent être considérées comme lucratives au regard de la loi fiscale. Cela signifie répondre à un certain nombre de critères. Il s'agit en premier lieu du caractère concurrentiel de l'activité. C'est ensuite la règle des « quatre P » citée précédemment : le produit, le public, le prix et la publicité. Le cumul de la règle des « quatre P » avec le caractère concurrentiel d'une activité définit une activité lucrative. Cette activité peut être soumise à la TVA. La convention déclarative qui prévoit notamment le nombre de spectateurs et le prix avec et sans subvention, engage l'association. Par la suite, tous les deux ou trois ans, l'administration fiscale contrôlera le respect par l'association des engagements pris dans le cadre de la convention.

Mme Arlette Grosskost. Une association doit principalement avoir une utilité sociale. Qu'en est-il, dans votre schéma, de la requalification des dirigeants bénévoles des associations oeuvrant dans le cadre d'une gestion « désintéressée », dès lors que ces dirigeants sont rémunérés ?

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur spécial. Le sujet qui nous intéresse aujourd'hui n'est pas celui des associations bénévoles, mais celui des associations qui veulent être lucratives, pour bénéficier du remboursement de la TVA, dans le cadre de conventions définissant leurs activités en terme de spectateurs, de prix, de subventions.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Le critère de la rémunération ou du bénévolat des dirigeants n'est donc plus un critère, pour déterminer auquel des deux régimes fiscaux sont soumises les associations.

M. Marcel Rogemont. Le dispositif choisi me semble très intéressant, particulièrement si on le compare au statut spécifique d'entreprise culturelle proposé par le Syndéac.

Je reviens sur le principe de la subvention en tant que complément de prix que suggère le dispositif. La conséquence de l'intervention publique est inévitablement une diminution du prix. Il devrait être donc très facile d'écrire dans la convention que la subvention à un organisme culturel d'art vivant permet une baisse du prix du spectacle. Je ne

comprends pas les crispations sur cette évidence. Comment le Rapporteur spécial appréhende-t-il cette question ?

M. Richard Dell’Agnola, Rapporteur spécial. Le Syndéac, que j’ai rencontré, ne souhaite ni le dispositif fondé sur la TVA, ni celui assis sur la taxe sur les salaires. Ce syndicat milite pour un statut spécial, ce que refuse l’administration fiscale. Une subvention peut effectivement venir éponger un déficit, mais dans ce cas, cela contrevient aux règles européennes : une subvention ne peut avoir pour unique objet de rétablir l’équilibre financier. La subvention doit être liée à une activité, un prix, un public.

M. Alain Rodet. Comment cela va-t-il se passer pour le festival d’Avignon et les quelques sept cents à huit cents spectacles *off*? Est-ce seulement faisable pour les associations qui vont soutenir ces spectacles ?

M. Richard Dell’Agnola, Rapporteur spécial. Il s’agit d’une règle acceptée, même si la circulaire n’est pas encore parue. J’invite les associations à préparer ces conventions pour être dans le cadre qu’elles auront choisi.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Chers collègues, je vous remercie.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 7 juillet 2010 à 15 heures

Présents. - M. Jérôme Cahuzac, M. René Couanau, M. Jean-Yves Cousin, M. Richard Dell'Agnola, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, Mme Aurélie Filippetti, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Victorin Lurel, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre Moscovici, M. Alain Rodet

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Michel Bouvard, M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Claude Flory, M. Jean Launay

Assistait également à la réunion. - M. Marcel Rogemont

