



N° 639

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 février 2003

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur la fiscalité du marché de l'art en Europe,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PIERRE LELLOUCHE,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. Pierre Goldberg, François Guillaume, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, Bernard Bosson, Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE : LE MARCHÉ DE L'ART DE L'UNION EUROPEENNE DEMEURE HANDICAPE PAR PLUSIEURS OBSTACLES FISCAUX ET REGLEMENTAIRES, QUI APPAUVRISSENT LE PATRIMOINE CULTUREL EUROPEEN	10
A. Un marché vulnérable, confronté à des obstacles majeurs	10
1) Des signes évidents de fragilité	11
2) Trois handicaps structurels	14
a) La TVA à l'importation, facteur de délocalisation des œuvres d'art hors d'Europe	14
b) Le droit de suite, une surtaxe discriminante au profit de quelques "happy few"	17
c) Une protection contre les exportations illicites ou frauduleuses peu satisfaisante	21
B. Un marché français qui, malgré des atouts indéniables, est d'autant plus menacé qu'il s'inscrit dans un contexte réglementaire peu favorable.....	26
1) Une évolution préoccupante en dépit d'atouts remarquables	26
2) Une pression fiscale et administrative excessive	29
3) Une incitation à l'acquisition, au don et au mécénat insuffisante	32

DEUXIEME PARTIE : LA PRESERVATION DU PATRIMOINE EUROPEEN EXIGE UNE ACTION VOLONTARISTE RAPIDE	35
A. L'indispensable adaptation du régime communautaire de la TVA et du droit de suite.....	36
1) La suppression de la TVA à l'importation.....	36
2) L'assouplissement du régime du droit de suite.....	37
B. La nécessité d'une véritable politique d'encouragement à l'achat et au don des œuvres d'art.....	39
1) Un contexte fiscal et administratif d'ensemble plus compétitif.....	39
2) La création d'une déduction fiscale pour l'achat d'œuvres d'artistes contemporains.....	40
3) Une incitation au don plus soutenue	41
4) Un réel encouragement du mécénat.....	42
C. Pour une protection européenne et internationale des œuvres d'art plus efficace.....	43
1) Appliquer et améliorer le dispositif communautaire	44
2) Evaluer et adapter le contenu et les conditions d'application de la convention Unidroit.....	45
CONCLUSION.....	49
TRAVAUX DE LA DELEGATION	51
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	55
ANNEXES.....	59
Annexe 1 : Résumé des principales propositions – 10 mesures clés –	61
Annexe 2 : Liste des personnes entendues ou contactées par le rapporteur	63

**Annexe 3 : Compte rendu de la mission effectuée à
Londres par le rapporteur le 2 décembre 2002.....65**

Mesdames, Messieurs,

A l'heure où l'on s'interroge sur les moyens permettant d'accroître la compétitivité économique de l'Europe et de la France sur la scène internationale, le marché de l'art mérite une attention particulière. Qu'il s'agisse de son essor, de sa moralisation ou de la défense du patrimoine.

En effet, le marché de l'art représente un secteur économique important. Avec un chiffre d'affaires de 12 milliards d'euros – soit 12 % du budget communautaire –, il regroupe 28 600 entreprises et emploie directement 73 600 personnes. Et ce, sans compter les services qui y sont liés, en particulier dans les domaines du transport, de l'assurance, de la communication, de l'hôtellerie, de la restauration ou des agences de voyage. Selon *The European Fine Art Foundation*, les marchands d'art européens ont, en 2001, dépensé 1,66 milliard d'euros en biens et services auxiliaires et créé ainsi de manière indirecte environ 61 000 emplois supplémentaires.

Ce marché constitue, en outre, un véritable enjeu social, 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.

Mais le marché de l'art est aussi et avant tout un enjeu culturel et politique. Culturel, car il conditionne largement la place de la culture dans la société, l'essor de la production artistique et la préservation du patrimoine ; or, on sait le rôle essentiel que joue la culture dans la formation de l'identité européenne et, partant, dans la construction communautaire. Politique enfin, dans la mesure où le rayonnement culturel est un des facteurs essentiels de la puissance : l'influence – pour ne pas dire l'hégémonie – de la culture

anglo-saxonne contribue largement, on le voit bien, à la domination américaine.

Pourtant, la situation du marché de l'art en Europe suscite de sérieuses inquiétudes.

Dans un rapport d'information de novembre 1999 présenté par le rapporteur⁽¹⁾, la Délégation avait déjà dénoncé l'évolution défavorable de ce marché et les handicaps structurels dont il souffrait, à savoir, principalement, un régime de TVA totalement contre-productif, un droit de suite inadapté et des mesures de protection du patrimoine insuffisantes. Elle avait également souligné combien, au sein de l'Union européenne, la France – seul pays de la Communauté à disposer avec la Grande-Bretagne d'un important marché de l'art – était particulièrement pénalisée par la lourdeur de sa fiscalité et de sa réglementation.

Or, si la récente directive du 27 septembre 2001 sur le droit de suite⁽²⁾ et la réforme nationale des ventes de meubles aux enchères publiques ont partiellement pris en compte les recommandations de la Délégation, force est aujourd'hui de constater que la situation n'a guère évolué et que, pour l'essentiel, les mêmes handicaps demeurent. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler que la part de marché de l'Union européenne a reculé de 7,2 % depuis 1998 sur le marché mondial, tandis que celle des Etats-Unis augmentait dans les mêmes proportions pendant la même période.

Il faut dire que le marché de l'art – et plus largement le patrimoine culturel –, parce qu'ils sont des enjeux de long terme, ne sont pas en général la préoccupation première des gouvernements, davantage accaparés par l'urgence et les problèmes de court ou moyen terme. En outre, cette question intéresse surtout la France et la Grande-Bretagne, qui seules peuvent réellement rivaliser avec les Etats-Unis dans ce domaine. Enfin, alors que le Premier ministre britannique Tony Blair s'est toujours montré favorable à une amélioration de la fiscalité européenne du marché de l'art, le gouvernement de Lionel Jospin n'en avait pas fait une priorité.

⁽¹⁾ Rapport n°1965, *Le marché de l'art à l'épreuve de la mondialisation*, novembre 1999. Ce rapport avait donné lieu à une proposition de résolution de l'Assemblée nationale (n° 1970).

⁽²⁾ 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.

Cependant, de nouvelles perspectives s'ouvrent aujourd'hui. Du côté français, nous pouvons enfin faire valoir que la défense du marché de l'art n'est pas seulement une affaire de quelques professionnels, mais bien une affaire d'intérêt général : la défense du patrimoine et l'avenir de plusieurs dizaines de milliers d'emplois. C'est depuis longtemps le sentiment du Président de la République. C'est aussi celui du Gouvernement. La politique qu'il vient d'engager en faveur du patrimoine et du mécénat l'atteste. Du côté communautaire, le débat sur la réforme de la TVA – et notamment sur l'extension des domaines bénéficiant de taux réduits – a été engagé : la Commission devrait, d'ici la fin de ce semestre, rendre un rapport sur le sujet et faire connaître des propositions de réforme.

Aussi est-il utile qu'un nouvel état des lieux soit établi aujourd'hui et, qu'au vu de celui-ci, la Délégation fasse connaître au Gouvernement et aux autorités européennes ses principales conclusions pour accroître l'essor du marché de l'art, favoriser sa moralisation et accentuer, par ce biais, le rayonnement culturel européen.

PREMIERE PARTIE :
LE MARCHE DE L'ART DE L'UNION
EUROPEENNE DEMEURE HANDICAPEE PAR
PLUSIEURS OBSTACLES FISCAUX ET
REGLEMENTAIRES, QUI APPAUVRISSENT LE
PATRIMOINE CULTUREL EUROPEEN

Dans son rapport de 1999⁽³⁾, la Délégation faisait, au sujet du marché de l'art européen, le constat suivant : « *De l'ensemble des études disponibles et des entretiens qu'a pu avoir le rapporteur, il ressort que les Etats-Unis et l'ensemble des autres pays tiers présentent, dans l'ensemble, un marché de l'art plus dynamique que le marché européen* ».

Et elle ajoutait plus loin, à la suite d'une démonstration chiffrée : « *Cet état de fait appelle une attention d'autant plus grande que, dans le cadre de la mondialisation du marché de l'art, cette tendance pourrait s'accroître* ».

Aujourd'hui, trois ans après, on pourrait faire le même constat : la tendance observée s'est effectivement poursuivie.

A. Un marché vulnérable, confronté à des obstacles majeurs

Malgré la difficulté de disposer de données complètes permettant d'apprécier exactement l'évolution du marché de l'art en Europe et dans le monde, on observe des signes manifestes de fragilité de l'Union européenne, notamment par rapport aux Etats-Unis. Ceux-ci s'expliquent, selon la plupart des interlocuteurs du rapporteur, principalement par la TVA à l'importation, ainsi que, pour certaines œuvres contemporaines, par le régime actuel du droit de suite. Par ailleurs, la protection communautaire contre les exportations illicites ou frauduleuses se révèle peu efficace : elle limite, ce faisant, l'application de la fiscalité et favorise la fuite des œuvres hors d'Europe.

⁽³⁾ Rapport n° 1965, *Le marché de l'art à l'épreuve de la mondialisation*, novembre 1999.

1) Des signes évidents de fragilité

L'évaluation du marché de l'art et de son évolution est malaisée. Plusieurs facteurs l'expliquent. D'abord, il existe peu de données sur les ventes réalisées par les marchands. Deuxièmement, une partie substantielle du marché est souterraine, à la fois en raison de certaines transactions non déclarées et de celles donnant lieu à une minimisation du prix de vente réel. Troisièmement, les modes d'évaluation peuvent varier selon les pays, mais aussi selon les organisations professionnelles concernées. Ainsi, peut-on, par exemple, se fonder sur le produit des ventes ou le chiffre d'affaires des entreprises. De même, peut-on prendre en compte seulement les entreprises chargées de la commercialisation d'œuvres d'art ou, plus largement, l'ensemble de celles dépendant à un titre ou à un autre de ce marché, comme les entreprises artisanales chargées de la réparation ou de la restauration des œuvres. La notion de marché de l'art peut d'ailleurs elle-même donner lieu à une interprétation plus ou moins large, selon qu'elle recouvre jusqu'au plus petit objet de brocante ou se limite aux œuvres référencées.

En outre, les statistiques ne rendent pas toujours compte de l'évolution par secteur (peinture, sculpture, vestiges archéologiques...), ni du montant des ventes – une ou deux ventes exceptionnelles pouvant modifier sensiblement le résultat d'ensemble. Enfin, d'autres critères peuvent contribuer à l'appréciation du marché, tels que le nombre et l'importance des expositions ou le nombre et le revenu des artistes.

Cela étant, **des tendances générales de l'évolution du marché peuvent être dégagées :**

– le dernier rapport de la Commission européenne sur le sujet, qui date d'avril 1999⁽⁴⁾, a montré que les ventes d'œuvres d'art dans la Communauté sont passées de 2 029 millions d'euros en 1993/1994 à environ 2 461 millions d'euros en 1996/1997, soit une augmentation de 21 %, tandis que, dans la même période, celles réalisées aux Etats-Unis auraient progressé de plus du double (+ 44 %) – pour atteindre 1 954 millions d'euros –, de même que celles des autres pays tiers (+ 46 %).

Cela s'est traduit par **une diminution sensible de la part de marché de la Communauté européenne, qui est passée en trois**

⁽⁴⁾ COM (1999)185 final.

ans de 35 % à 31 % du marché mondial. Pendant la même période, celle des Etats-Unis a progressé de 1 % (plus de 24 %, contre 23 %) et celle des autres pays tiers de 2 % (44 % contre 42 %) ;

– les études plus récentes faites par *The European Fine Art Foundation* (TEFAF)⁽⁵⁾ – avec la collaboration et le soutien de la *British Art Market Federation*, du Syndicat national des antiquaires et de la Confédération internationale des négociants en œuvres d’art (CINOA) notamment – confirment la poursuite de cette tendance.

Ainsi, selon des critères d’appréciation plus larges du marché⁽⁶⁾, la part de marché de l’Union européenne serait passée de 45,81 % du marché mondial en 1998 à 42,46 % en 2001, soit une diminution de 7,2 % (Cf. tableau 1).

TABLEAU 1 :
PARTS DE MARCHÉ DE L’EUROPE ET DES ETATS-UNIS (1998-2001)

	Part de marché mondiale 1998	Part de marché mondiale 1999	Part de marché mondiale 2000	Part de marché mondiale 2001*	Evolution 1998-2001 en %
Bloc UE	45,81 %	48,20 %	45,56 %	42,46 %	-7,20 %
Europe	48,11 %	50,50 %	48,35 %	45,06 %	-6,20 %
Royaume-Uni	24,88 %	30,48 %	26,39 %	25,28 %	+1,60 %
France	9,63 %	7,77 %	8,88 %	7,58 %	-20,80 %
Allemagne	3,05 %	3,05 %	3,23 %	2,89 %	-6,50 %
Suisse**	1,87 %	1,94 %	2,47 %	2,34 %	+21,00 %
Italie	1,74 %	1,31 %	1,85 %	1,70 %	inchangée
Suède	1,22 %	1,17 %	1,15 %	1,25 %	inchangée
Pays-Bas	1,19 %	0,80 %	0,63 %	0,66 %	-45,00 %
Autriche	1,05 %	0,84 %	0,62 %	0,58 %	-45,00 %
Danemark	0,93 %	0,50 %	0,69 %	0,57 %	-33,00 %
Belgique	0,82 %	0,78 %	0,63 %	0,62 %	-25,00 %
Espagne	0,76 %	0,98 %	1,04 %	0,91 %	+12,50 %
Etats-Unis	43,89 %	41,50 %	43,65 %	46,94 %	+7,00 %

* 2001 données non corrigées.

** Ventes aux enchères de bijoux comprises ; les ventes de bijoux des marchands ne sont pas comprises.

Source : Kusin & Company (2002).

Dans la même période, la part de marché des Etats-Unis a, elle, progressé de 7 %. Autrement dit, ce pays a globalement gagné ce que l’Union européenne a perdu. Avec une conséquence non dénuée de symbole : alors que l’Union européenne possédait le premier marché de l’art du monde avec une part de marché de 45,81 % en 1998, contre 43,89 % pour les Etats-Unis, elle est

⁽⁵⁾ Cf. TEFAF, *Le Marché européen de l’art en 2002*, 2002.

⁽⁶⁾ Comprenant les objets d’art en général.

aujourd'hui dépassée par ce pays, dont la part atteint 46,94 %, contre 42,46 % pour l'Union.

Il est par ailleurs intéressant d'observer qu'en Europe, seule la Suisse, qui n'est pas soumise au droit communautaire, enregistre pendant cette période une progression substantielle – considérable même (21 %) – parmi les marchés représentant plus de 2 % du marché mondial ;

– une autre façon d'apprécier le dynamisme du marché consiste à observer l'évolution du prix moyen des objets d'art aux enchères publiques : plus ce prix est élevé, plus le marché atteste sa capacité à attirer les ventes les plus importantes.

Or, on constate que ce prix a diminué sensiblement entre 1998 et 2001 dans l'Union, passant de 12 611 \$ à 9 022 \$, soit une chute de 39 % ! (Cf. tableau 2).

**TABLEAU 2 :
PRIX MOYEN DES ŒUVRES ET OBJETS D'ART AUX ENCHERES (1998-2001)**

	1998	1999	2000	2001*	Prix moyen 1998-2001	Evolution 1998-2001 en %
Autriche	8 032 \$	7 906 \$	5 616 \$	5 396 \$	6 917 \$	-24 %
Belgique (1)	3 653 \$	4 577 \$	2 772 \$	2 791 \$	3 541 \$	-13 %
Danemark	4 775 \$	3 129 \$	3 732 \$	3 161 \$	3 804 \$	-25 %
Irlande	7 434 \$	4 872 \$	4 572 \$	5 811 \$	5 865 \$	-11 %
Finlande	5 313 \$	5 735 \$	3 913 \$	2 654 \$	4 492 \$	-43 %
France	10 610 \$	9 242 \$	8 625 \$	7 570 \$	9 263 \$	-19 %
Allemagne	6 095 \$	6 172 \$	5 903 \$	5 437 \$	6 093 \$	2 %
Royaume-Uni	16 194 \$	23 083 \$	22 181 \$	22 039 \$	21 607 \$	54 %
Grèce (2)	70 782 \$	n.d.	19 647 \$	n.d.	n.d.	n.d.
Italie	10 330 \$	9 422 \$	8 603 \$	8 155 \$	9 399 \$	-11 %
Pays-Bas	8 657 \$	8 114 \$	6 135 \$	6 532 \$	7 577 \$	-15 %
Portugal (2)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Espagne	6 538 \$	6 657 \$	6 587 \$	5 923 \$	6 623 \$	3 %
Suède	5 526 \$	5 447 \$	5 066 \$	5 658 \$	5 612 \$	16 %
Moyenne UE	12 611 \$	7 863 \$	7 950 \$	6 761 \$	9 022 \$	-39 %
Autres pays européens	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Norvège	8 920 \$	8 818 \$	6 632 \$	5 591 \$	7 676 \$	-29 %
Suisse	8 921 \$	10 057 \$	10 049 \$	9 790 \$	10 030 \$	24 %
Moyenne européenne	12 119 \$	8 088 \$	8 002 \$	6 893 \$	9 005 \$	-36 %
Etats-Unis	45 180 \$	56 699 \$	65 747 \$	69 736 \$	61 657 \$	75 %

* 2001 données non corrigées.

(1) Belgique et Luxembourg.

(2) Les statistiques sur la Grèce et le Portugal ne sont pas systématiques.

Source : Kusin & Company (2002).

Aux Etats-Unis, au contraire, ce prix s'est envolé, passant de 45 180 \$ à 69 736 \$, soit une augmentation de 75 % en quatre ans seulement !

La comparaison en valeur absolue est également éloquente : 69 736 \$ en moyenne aux Etats-Unis en 2001, contre 6 893 \$ pour l'Union, soit un rapport de plus de un à dix !

La conclusion que l'on peut tirer de l'ensemble de ces données est claire : **les ventes d'œuvres de valeur semblent se délocaliser de plus en plus vers les Etats-Unis.**

2) *Trois handicaps structurels*

De multiples facteurs peuvent être invoqués pour expliquer cette évolution, ne serait-ce que les différences tenant à la situation économique générale entre les deux rives de l'Atlantique.

Beaucoup d'interlocuteurs du rapporteur ont invoqué, notamment, la différence de contexte fiscal d'ensemble entre les pays de l'Union européenne et les Etats-Unis. Alors que le taux de prélèvements obligatoires est, selon l'OCDE⁽⁷⁾, de 41,6 % en moyenne dans l'Union, il atteint seulement 28,9 % aux Etats-Unis, soit un écart très net (plus de 12 %), qui peut influencer sensiblement les décisions d'investissement, de domiciliation fiscale ou de localisation des ventes.

S'agissant, plus spécifiquement de la fiscalité relative au marché de l'art européen, la TVA à l'importation est de loin la première cause évoquée, suivie du droit de suite pour certaines œuvres contemporaines. La faible efficacité du dispositif communautaire contre les exportations illicites ou frauduleuses constitue, en outre, un facteur aggravant.

a) La TVA à l'importation, facteur de délocalisation des œuvres d'art hors d'Europe

La TVA à l'importation repose principalement sur la sixième directive TVA de 1977⁽⁸⁾, complétée par la directive 94/5/CE du 14 février 1994, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995, qui a instauré le régime de TVA particulier aux biens d'occasion et objets d'art, de collection et d'antiquité.

Cette taxe frappe toutes les importations de ces biens dans la Communauté à un taux allant de 5 à 25 % selon les cas.

⁽⁷⁾ Cf. L'OCDE en chiffres, statistiques sur les pays membres, 2002.

⁽⁸⁾ Directive 77/388/CEE du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme.

Le montant des taux varie plus ou moins d'un pays à l'autre. Ainsi, ce taux est-il en France de 5,5 %, au Royaume-Uni de 5 %, aux Pays-Bas et en Belgique de 6 %, en Allemagne et en Espagne de 7 %, en Italie de 10 % et en Suède de 12 % (Cf. tableau 3).

TABLEAU 3 :
TAUX DE TVA APPLICABLES A CERTAINES CATEGORIES DE BIENS ET DE SERVICES

Biens et services	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
Taux à l'importation d'œuvres d'art, objets de collection et antiquités (Article 12 paragraphe 3, point c) de la 6 ^{ème} directive)	6	25 ⁽¹⁾	7	8	7	5,5	12,5	10 ⁽²⁾	6	6	10	5/17 ⁽³⁾	22 ⁽⁴⁾ [ex]	12	5
Taux « Normal » appliqué aux œuvres d'art, objets de collection et antiquités	21	25 ⁽¹⁾	16	18	16	19,6	20	20 ⁽²⁾	15	19	20	5/17 ⁽³⁾	22 ⁽⁴⁾	25	17,5
Livraisons d'œuvres d'art par leur auteur et effectuées à titre occasionnel (2 ^{ème} alinéa de l'article 12 paragraphe 3, point c) de la 6 ^{ème} directive)	6	25 ⁽¹⁾	7	8	7	5,5	12,5	10 ⁽²⁾	6	6	10	5/17 ⁽³⁾	22 ⁽⁴⁾ [ex]	12	17,5

- (1) **Danemark** : En ce qui concerne l'article 12 paragraphe 3, point c), le Danemark réduit la base imposable à 20 % auxquels le taux de 25 % est appliqué, résultant ainsi à un taux effectif de 5 % pour les importations des œuvres d'art et des antiquités. De même, la base imposable concernant les livraisons par leur auteur est réduite de 20 % auxquels le taux de 25 % est appliqué, résultant ainsi à un taux effectif de 5 %.
- (2) **Italie** : Les « ventes occasionnelles » sont soumises au taux normal.
- (3) **Portugal** : Le taux réduit ne s'applique qu'aux œuvres d'art. A Madère et aux Açores, le taux normal est de 12 % et le taux réduit de 4 %.
- (4) **Finlande** : L'importation d'œuvres d'art est exonérée, ainsi que les ventes par les auteurs. La Commission n'est pas d'accord avec le fait que la Finlande puisse accorder une telle exonération.

Source : Commission européenne.

La Commission souligne cependant une exception, avec laquelle elle marque d'ailleurs son désaccord : la Finlande, où l'importation d'œuvres d'art est exonérée.

Il convient également de mentionner le cas particulier des bijoux, qui sont, eux, taxés au taux normal, soit entre 15 et 25 % selon les Etats, et à 19,6 % pour la France.

Dans son rapport d'avril 1999 sur l'examen de l'incidence des dispositions de la directive 94/5/CE sur la compétitivité du marché communautaire de l'art par rapport à ceux des pays tiers⁽⁹⁾, la Commission a estimé que le régime de la TVA à l'importation n'avait pas d'incidence déterminante sur cette compétitivité. Elle a souligné, notamment, que l'instauration de cette taxe n'avait pas empêché les ventes de progresser en Europe. Elle a indiqué, par

⁽⁹⁾ COM (1999) 185 final.

ailleurs, qu'aux Etats-Unis – le principal marché concurrent –, s'appliquait souvent une *sales tax* (taxe sur les ventes) et que son taux était de 8,5 % dans l'Etat de New York, qui draine l'essentiel des flux commerciaux d'œuvres d'art de ce pays.

Dans son rapport de 1999, la Délégation avait rappelé que cette analyse était largement contestée. Ainsi, le rapport rédigé par *Market Tracking International* pour la Fédération du marché des œuvres d'art britannique faisait-il un constat inverse. Selon lui, le montant des importations venant de pays tiers a diminué de 40 % de 1994 à 1996, soit pendant les trois premières années de mise en place de la taxe. Les évaluations faites par le Syndicat national des antiquaires, constatant une baisse des importations en France de près de 73 % pendant la même période, allaient dans le même sens.

En effet, l'argumentation de la Commission était critiquable à plusieurs égards : elle se fondait sur la réponse de quatre Etats seulement à un questionnaire adressé aux Quinze ; elle omettait le fait que la *sales tax* pouvait avoir un taux plus faible, voire un taux zéro, dans certains Etats et qu'elle pouvait être contournée ; elle mettait la *sales tax* sur le même plan que la TVA à l'importation, alors qu'au regard des diverses taxes s'appliquant au marché de l'art en Europe (TVA interne sur la marge, taxe forfaitaire, CRDS, droit de suite...), elle apparaît davantage comme une taxe supplémentaire.

Les entretiens que le rapporteur a eus au cours des six derniers mois avec de nombreux professionnels du marché de l'art corroborent les effets négatifs de cette taxe. Il a constaté, par ailleurs, lors de sa mission à Londres le 2 décembre dernier, que ce constat était largement partagé parmi les représentants du marché de l'art britannique.

Il est significatif, à cet égard, que la part du marché britannique dans le marché mondial ait diminué à partir de 1999, année où ce pays a dû appliquer pour la première fois la taxe (il bénéficiait jusque-là d'une exonération). Ainsi, alors que cette part aurait progressé de 24,88 % à 30,48 % de 1998 à 1999, elle aurait chuté à 26,39 % en 2000 et à 25,28 % en 2001⁽¹⁰⁾.

Il est non moins significatif que le marché des bijoux – taxés dans l'Union à un taux variant, selon les pays, entre 15 et 25 % – s'est, depuis l'instauration de cette taxe, largement délocalisé en

⁽¹⁰⁾ Cf. TEFAF, *Le Marché européen de l'art en 2002*, 2002.

Suisse, notamment à Genève, où le taux de TVA en vigueur est de seulement 7,6 %.

En fait, la TVA à l'importation présente **trois inconvénients majeurs** :

– **d'abord, elle repose sur un contresens, qui consiste à assimiler les œuvres 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, des vélos Peugeot, contre des 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 ;

– **deuxièmement, elle fait concrètement fonction de barrière à l'importation des œuvres d'art.** Ce faisant, elle limite la vente d'œuvres sur le marché européen et l'enrichissement du patrimoine de la Communauté ;

– **enfin, son rendement est faible, voire négatif.** Elle rapporterait en effet 7 millions d'euros environ. Mais en dissuadant l'importation d'œuvres, elle empêche les Etats de pouvoir bénéficier des impôts qui seraient appliqués à celles-ci si elles étaient effectivement importées, à savoir la TVA sur la marge bénéficiaire des marchands, l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu notamment. En outre, elle a des répercussions négatives sur le chiffre d'affaires du secteur du marché de l'art – en particulier les entreprises artisanales de restauration – et les recettes fiscales qu'il engendre.

Pourtant, selon les informations recueillies auprès de la Commission, celle-ci continue à considérer que la TVA à l'importation est sans effet sur l'évolution du marché de l'art...

b) Le droit de suite, une surtaxe discriminante au profit de quelques "happy few"

Le droit de suite, que la France a été le premier pays à instaurer, en 1920, avait à l'origine pour but de prélever une partie du montant des ventes d'œuvres d'artistes contemporains pour offrir à ceux-ci et à leur famille une couverture sociale.

Ce droit s'est, avec le temps, étendu à une partie de l'Europe. Il est aujourd'hui reconnu juridiquement par onze Etats de l'Union européenne sur quinze (la France, la Belgique, l'Italie, l'Allemagne, le Portugal, le Luxembourg, l'Espagne, le Danemark, la Grèce, la

Finlande et la Suède) et appliqué en pratique par neuf d'entre eux (l'Italie et le Luxembourg ne faisant que le reconnaître).

Il donne lieu à des réglementations très variables selon les Etats, comme le montre le tableau 4.

TABLEAU 4 :
LES REGLEMENTATIONS DU DROIT DE SUITE DANS L'UNION EUROPEENNE (*)

Etats membres	Taux légal	Seuil d'application	Gestion du droit
France	3 %	> 100 FF ⁽¹⁾	Par société de gestion ou individuellement
Belgique	4 %	50 000 FB	(1)
Italie	1 ^{ère} vente publique : 1 à 5 % du prix de vente ; ventes successives : 2 à 10 % de la plus-value ; ventes privées : 5 à 10 % de la plus-value.	Ventes publiques : >= 1 000/5 000/ 10 000 liras selon la catégorie d'œuvres ; ventes non publiques : >=4 000/ 30 000/40 000 liras selon la catégorie d'œuvre ⁽²⁾	Gestion collective obligatoire
Allemagne	5 % du prix de vente ⁽³⁾	100 DM	Gestion collective non obligatoire ⁽⁴⁾
Portugal	6 % de la rémunération pour la transaction ⁽⁵⁾		
Luxembourg	Taux maximum : 3 %		
Espagne	3 %	>= 300.000 Pesetas	
Danemark	5 % du prix de vente ⁽⁶⁾	>= 2.000 DKK	Gestion collective obligatoire
Grèce	5 % du prix de vente		Gestion collective non obligatoire
Finlande	5 % du prix de vente ⁽⁶⁾	100 FIM ⁽⁷⁾	Gestion collective obligatoire
Suède	5 % du prix de vente ⁽⁶⁾	1/20 du montant de base prévu par la loi sur l'assurance générale	Gestion collective obligatoire

(1) L'arrêté d'exécution faisant défaut, la pratique suit encore la législation antérieure.

(2) Sous réserve que le prix de vente dépasse le prix de la première opération de vente multiplié par 5.

(3) Cf. accord interprofessionnel.

(4) Le droit d'information relatif aux transactions perceptibles peut seulement être exercé par la société de gestion compétente.

(5) Prise en compte de l'index d'inflation.

(6) Commission incluse, hors TVA.

(7) Non prévu aux termes de la loi. Fixé par la société de gestion compétente.

(*) Les Etats de l'Union non mentionnés dans le tableau ne disposent pas du droit de suite (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, Autriche).

Source : Commission européenne.

On constate, en effet, en fonction des pays, des taux pouvant aller de 1 % (Italie) jusqu'à 5 % (Danemark, Allemagne, Grèce...) – le taux français étant de 3 % –, des seuils d'application divers et des modes de gestion dissemblables (présence ou non d'un régime de gestion, gestion individuelle ou collective, obligatoire ou non...).

C'est précisément pour remédier à ces disparités, et aux distorsions de concurrence qu'elles pouvaient entraîner sur le marché intérieur, que la Communauté a récemment harmonisé et généralisé ce droit par voie de directive.

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 comporte **les principales dispositions suivantes** :

– les Etats membres prévoient, pour le **1^{er} janvier 2006 au plus tard**, un droit de suite au profit des auteurs d'œuvres d'art originales, correspondant à la perception d'un pourcentage du prix de revente de ces œuvres après la première cession opérée par eux ;

– ils fixent un prix de vente minimal – inférieur ou égal à 3 000 euros – à partir duquel les œuvres en question sont soumises au droit de suite ;

– ce droit, qui est dégressif, s'établit comme suit : 4 %⁽¹¹⁾ pour la première tranche du prix de vente hors taxe (jusqu'à 50 000 euros) ; 3 % pour celle comprise entre 50 000,01 et 200 000 euros ; 1 % pour celle comprise entre 200 000,01 et 350 000 euros ; 0,5 % pour celle comprise entre 350 000,01 et 500 000 euros ; et 0,25 % pour celle dépassant 500 000 euros. Il ne peut cependant dépasser 12 500 euros ;

– ce droit est dû à l'auteur, mais aussi à ses ayants droit, pendant une période de 70 ans à partir de sa mort ;

– il ne s'applique aux ressortissants des pays tiers que sous réserve de réciprocité de la part de ces pays ;

– les Etats membres n'appliquant pas le droit de suite à la date d'entrée en vigueur de la directive peuvent attendre le 1^{er} janvier 2010 avant de l'appliquer, voire, par un mécanisme de dérogation spéciale, le 1^{er} janvier 2012. Cette disposition tend à satisfaire les pays qui, ne disposant pas du droit de suite, étaient opposés à sa généralisation ;

⁽¹¹⁾ Ce taux peut, par dérogation, être porté à 5 %.

– une clause de révision de la directive est prévue, à l'appui d'un rapport d'évaluation que la Commission doit présenter au plus tard le 1er janvier 2009, puis tous les quatre ans.

Cette directive n'a, à ce jour, été transposée par aucun Etat membre. Lors des débats – longs et difficiles – auxquels la directive a donné lieu, la Commission a indiqué que ce texte n'aurait pas d'effet négatif pour le marché de l'art européen.

Pourtant, **force est là encore de constater le décalage complet entre son estimation et le point de vue de la plupart des professionnels du marché de l'art.** Selon eux, l'instauration obligatoire du droit de suite dans la Communauté **représente une charge supplémentaire qui**, ajoutée à un contexte fiscal moins favorable que la plupart des Etats tiers concurrents – à savoir principalement les Etats-Unis, la Suisse et le Japon – et à la TVA à l'importation, **handicape sensiblement le marché européen.**

Cette taxe est, pour beaucoup, d'autant moins justifiée que son fondement social a disparu. Et ce, pour deux raisons. La première tient à ce que la protection sociale des artistes est aujourd'hui assurée, dans la plupart des Etats membres, par d'autres contributions, notamment les cotisations sociales. C'est le cas en France, par exemple, des cotisations versées à la Maison des artistes. La deuxième raison vient de ce que le droit de suite bénéficie pour l'essentiel aux descendants de familles fortunées, tels que ceux de Picasso, Matisse ou Cézanne. On estime en effet que celles-ci recueillent à elles seules 90 % environ de ses recettes : 60 % de celles-ci iraient même à huit familles d'artistes, dont tous les héritiers vivraient à l'étranger ! Ce droit, qui autrefois était un facteur d'égalité, est donc devenu, pour beaucoup, dans son régime actuel, une source d'inégalité injuste et injustifiée.

Le régime communautaire du droit de suite constitue donc, dans son état actuel, le type même de mesures européennes contre-productives, qui soulèvent plus de difficultés et de problèmes qu'elles n'en résolvent.

c) Une protection contre les exportations illicites ou frauduleuses peu satisfaisante

La protection communautaire des œuvres d'art repose sur deux textes : le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992, concernant l'exportation de biens culturels, et la directive n° 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.

Le règlement 3911/92 instaure un contrôle préventif uniforme des exportations des biens culturels aux frontières externes de la Communauté, permettant aux autorités compétentes des Etats membres (ministères chargés de la culture et des douanes) à partir desquels les biens culturels sont exportés vers un pays tiers, de s'assurer qu'ils sont sortis de leur Etat d'origine de manière légale. Ces exportations sont soumises à une autorisation d'exportation délivrée par l'Etat où se trouve le bien destiné à l'exportation.

La directive 93/7/CEE a pour objet de permettre la restitution de biens culturels, classés comme « *trésors nationaux* » selon la réglementation des Etats membres, qui ont quitté illicitement leur territoire d'origine. Elle prévoit la possibilité pour les Etats membres dont un bien culturel a quitté illicitement le territoire (dits « *Etats requérants* ») d'engager une action en restitution auprès de la juridiction compétente de l'Etat membre dans lequel le bien est situé (dit « *Etat requis* »). La restitution est ordonnée par cette juridiction lorsqu'il est établi que le bien en cause entre dans le champ de la directive et que sa sortie du territoire était illicite.

Dans son rapport de 1999, la Délégation avait exprimé son scepticisme sur l'efficacité de ce dispositif qui, selon les informations recueillies auprès de la Commission, n'avait pas donné de résultats significatifs.

Le rapport établi par la Commission en 2000 – qui constitue la seule étude publiée par elle sur le sujet – confirme ce diagnostic⁽¹²⁾. Il en ressort en effet **les constats suivants** :

⁽¹²⁾ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur l'application du règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels et de la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, 2000.

– au vu des réponses des Etats membres au questionnaire adressé par la Commission, ceux-ci estiment que le règlement a eu une influence positive sur la protection des biens culturels, ne fût-ce que du fait d'une plus grande sensibilisation des différents acteurs (administrations publiques, organismes privés et opérateurs divers) et d'une prise de conscience de protéger les patrimoines culturels nationaux ;

– toutefois, **plusieurs Etats critiquent la charge administrative qu'engendre l'application du règlement et estiment surtout que celui-ci ne limite que marginalement les exportations illicites ;**

– **il est en effet très rare que les Etats membres procèdent réellement à des vérifications ou à des demandes de renseignements** auprès de l'Etat membre d'origine ou d'appartenance du bien. Généralement, les autorités *« se bornent à délivrer, sur la base d'une documentation parcellaire ou dénuée de tout lien avec l'objet, l'autorisation d'exportation, sans effectuer de vérifications approfondies quant à la provenance et à la légalité du bien »*. Aussi, le nombre d'exportations refusées en application du règlement est-il très faible. Comme le montre le tableau ci après (Cf. tableau 5), on enregistre 7 refus d'autorisations d'exportations en cinq ans, de 1993 à 1998, ce qui est dérisoire au regard du volume du trafic clandestin d'œuvres d'art... D'autant que les statistiques fournies par la Commission ne distinguent pas les refus liés au règlement de ceux découlant de l'application des réglementations nationales. En fait, les refus liés au règlement se limiteraient à deux pendant ces cinq ans, l'un venant des Pays-Bas, l'autre du Royaume-Uni ;

Tableau 5 :
AUTORISATIONS D'EXPORTATION PRESENTEES ET DELIVREES DEPUIS L'ENTREE EN VIGUEUR
DU REGLEMENT 3911/92 (PERIODE 1993-1998)

Etat membre	Nombre total et moyen d'autorisations	Définitives ou temporaires	Refusées	Informations ou consultation
Belgique	301 (50 par an)	113 définitives 188 temporaires		6
Danemark	168 (28 par an)			
Allemagne	1 778 (300 par an)			2
Grèce	51 (8 par an)		1	
Espagne	203 (34 par an)			
Finlande	8			
France	8 338 (1 390 par an)	3 190 définitives 5 148 temporaires		Plusieurs
Irlande	24 ⁽¹⁾			
Italie	2 876 (479 par an)			2
Luxembourg	1			
Autriche	462 (115 par an)	79 définitives 383 temporaires	1	
Pays-Bas	693 (139 par an)		1	Plusieurs
Portugal	86 (14 par an)	34 définitives 52 temporaires		3
Royaume-Uni	38 445 ⁽²⁾ (6 408 par an)		4	10
Suède	165 (33 par an)			

⁽¹⁾ Seulement pour les années 1997 et 1998.

⁽²⁾ Ce chiffre global englobe toutes les autorisations délivrées, sans distinction entre celles délivrées en application du règlement et celles délivrées conformément à la législation nationale.

Source : Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur l'application du règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels et de la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, 2000 (annexe 1).

– le bilan de l'application de la directive 93/7/CEE n'est guère meilleur. Outre les multiples défauts de transposition enregistrés, il apparaît que « *la coopération entre les autorités, tant au niveau national que communautaire, ne s'est pas concrétisée dans la pratique* ». Les données statistiques figurant dans le rapport de la Commission sont éloquentes, autant d'ailleurs par le faible nombre des restitutions ou notifications de découvertes d'objets indiquées, que par le caractère lacunaire des données. Elles méritent, ne serait-ce que pour cette dernière raison, d'être reproduites (Cf. tableau 6) ;

TABEAU 6 :
RESTITUTIONS ET ACTIONS DE COOPERATION ADMINISTRATIVE ENTRE ETATS MEMBRES,
ANNEES 1993-1999

- **Récapitulatif des restitutions entre 1993 et 1999 (toutes à l'amiable en dehors de la procédure de restitution juridictionnelle)**

Année	Etat restituant	Etat requérant	Objet restitué
1993	Italie	Portugal	6 pièces d'un retable en bois sculpté du XVème
1996	Portugal	Espagne	3 peintures à l'huile début XVIIème du peintre Juan de Landa
1996	Italie	Grèce	?
1997	Italie	Portugal	6 peintures à l'huile dont un Delacroix et une Miguel Angel Lupi
1999	Royaume-Uni (possesseur)	Finlande	Collection de médailles anciennes. La demande de restitution a été introduite devant la <i>High Court</i> de Londres, conformément à l'article 5 de la directive, mais la restitution a été faite avant l'arrêt de la Cour, de façon amiable par le possesseur de bonne foi au Royaume-Uni.

- **Récapitulatif des restitutions en cours**

Année	Requérant	Requis	Objet
1999	Portugal	Italie	Sculpture d'art sacré en bois de Sao Liborio
1999	Espagne	Portugal	?

- **Notifications de découverte d'objet (article 4 de la directive 93/7/CEE)**

Année	Etat notifiant	Etat notifié	Résultat
?	France	Royaume-Uni	Exportation légale selon la loi britannique
?	Italie	Royaume-Uni	Exportation illégale mais licences rétropectives
?	Italie	Grèce	Restitution sur la base de la Convention de l'UNESCO de 1970
?	Royaume-Uni	Danemark	Licence rétrospective par les autorités danoises
?	Royaume-Uni	Espagne	Exportation illégale mais les autorités espagnoles n'ont pas utilisé la procédure de restitution
?	Royaume-Uni	Portugal	Portugal n'avait pas assez d'éléments pour se prononcer, donc pas d'autorisation d'exportation
?	Royaume-Uni	Portugal	Pas de licence requise
?	Royaume-Uni	Portugal	Pas de licence requise
?	Royaume-Uni	Portugal	Pas de licence requise
?	Royaume-Uni	France	Licence rétrospective par les autorités françaises
?	Royaume-Uni	France	Licence rétrospective par les autorités françaises
?	Royaume-Uni	Italie	Exportation illégale mais les autorités italiennes n'ont pas utilisé la procédure de restitution
1996 (informelle) et 1997 (formelle)	Pays-Bas	France	Les autorités n'ont pas utilisé la procédure de restitution

- **Demande de recherche d'objet (article 4 de la directive 93/7/CEE)**

Année	Requérant	Requis	Résultat
?	Italie	Royaume-Uni	L'objet n'était pas sur le territoire douanier (île de Jersey)

Source : Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur l'application du règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels et de la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, 2000 (annexe 3).

– en fait, **les résultats sont, là encore, moindres qu'on ne pourrait le croire à la seule lecture des données statistiques.** Si les Etats membres ont communiqué à la Commission 12 notifications de découverte d'objet et une demande de recherche d'objet, elle n'a été informée que d'une seule action en restitution juridictionnelle sur le fondement de la directive : celle introduite par la Finlande devant la *High Court* de Londres. Encore la restitution ne s'est-elle pas faite, dans ce cas, par voie juridictionnelle, mais par un accord entre les parties... Quant aux autres restitutions répertoriées, elles ont été effectuées dans le cadre de la coopération administrative ordinaire entre les autorités des Etats membres, indépendamment du dispositif de la directive.

On peut difficilement être plus explicite. D'autant que ce mécanisme de restitution ne vaut qu'entre les Etats membres et ne peut permettre la restitution d'objets illicitement exportés dans les pays tiers.

*
* *

Cet état des lieux conduit beaucoup de professionnels du marché européen de l'art à estimer que **la Commission européenne ne porte pas une attention suffisamment rigoureuse aux enjeux du marché de l'art, ni à la portée des dispositions communautaires auquel il s'applique.**

Le constat établi par la TEFAF dans son rapport sur le marché européen de l'art en 2002 est révélateur :

« La Commission européenne n'a pas appliqué un principe économique de base, selon lequel lors de l'étude de l'application du régime fiscal et de la réglementation sur un secteur d'activités dans son ensemble, il faudrait également analyser les implications de ces taxes et de ces restrictions sur les flux d'échanges internationaux.

Le fait qu'elle n'ait pas rassemblé de données économiques générales, ni fourni en temps voulu d'analyse basée sur une nomenclature fixe montre bien le manque d'intérêt de la Commission pour le marché européen de l'art ».

B. Un marché français qui, malgré des atouts indéniables, est d'autant plus menacé qu'il s'inscrit dans un contexte réglementaire peu favorable

Aux handicaps européens s'ajoutent des problèmes spécifiquement nationaux, qui grèvent d'autant le marché français. Cela est d'autant plus regrettable que celui-ci présente par ailleurs des atouts considérables.

1) Une évolution préoccupante en dépit d'atouts remarquables

Plusieurs éléments témoignent des difficultés rencontrées par le marché national :

– si l'on considère, en premier lieu, les données fournies par la TEFAF⁽¹³⁾, on constate que **la part de marché de la France dans le marché mondial a décliné de 20,80 % entre 1998 et 2001, passant de 9,63 % à 7,58 % de ce marché pendant cette période (Cf. tableau 1 supra). Cela représente une diminution environ trois fois plus importante que celle de l'Union européenne (-7,2 %). A titre de comparaison, la part des Etats-Unis a, rappelons-le, cru de 7 %, celle de la Suisse de 21 % (!) et celle du Royaume-Uni de 1,6 % ;**

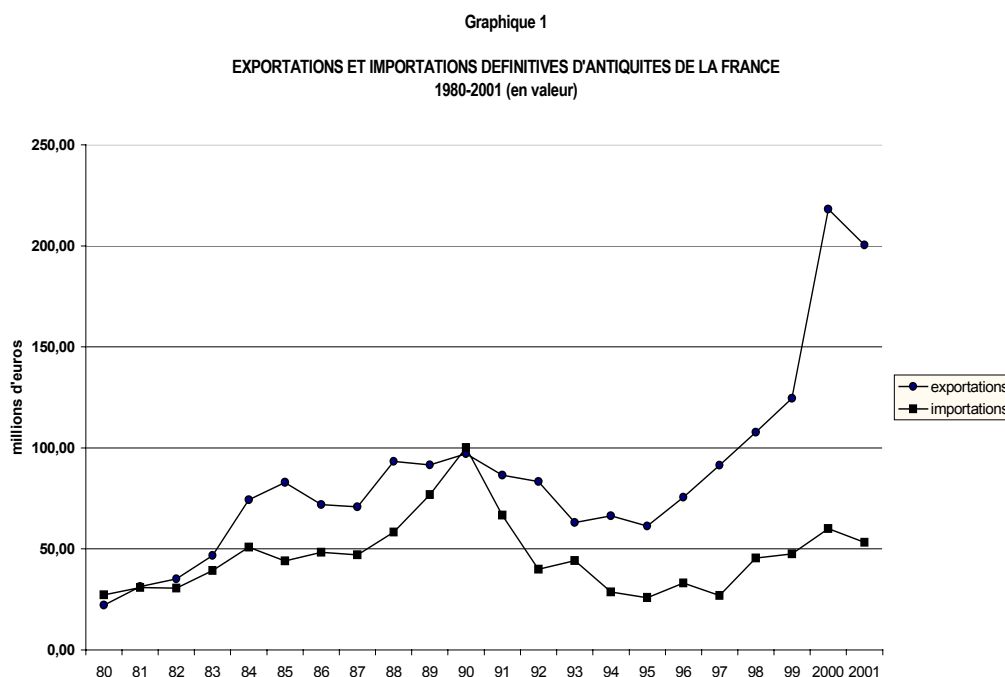
– si l'on prend en considération **l'évolution du prix moyen des objets vendus aux enchères**, qui permet de donner une indication sur la capacité à attirer les grosses ventes, on observe que **ce prix a décréu de 19 % entre 1998 et 2001**, tandis qu'il a progressé de 54 % au Royaume-Uni et de 75 % aux Etats-Unis⁽¹⁴⁾.

Le cas des tableaux impressionnistes français est particulièrement éloquent. Alors que les prix moyens de vente aux enchères de ces tableaux sont passés, selon la TEFAF, de 500 000 \$ à 2,3 millions de \$ de 1991 à 2000 aux Etats-Unis et de 400 000 \$ à 1,3 million de \$ de 1993 à 2000 au Royaume-Uni, ils ont chuté en France de 375 808 \$ en 1991 à 97 019 \$ en 1995 et à 55 202 \$ (65 300 €) en 2001 ;

⁽¹³⁾ TEFAF, *Le marché européen de l'art en 2002*, 2002.

⁽¹⁴⁾ Cf. tableau 2 supra.

– enfin, si l'on se fonde sur l'évolution du solde commercial, on constate **que 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** (Cf. graphique 1 ci-après). En 2001, les exportations représentaient en effet une valeur quatre fois supérieure à celle des importations (200 millions d'euros contre 50).



Source : Observatoire du marché de l'art, DEP/OMIOA, mars 2003.

Le constat établi par la TEFAF est encore plus alarmant :

« La France, au contraire [du Royaume-Uni et de l'Allemagne], exporte vers les Etats-Unis sept fois la valeur de ses importations en provenance de ce même pays, soit le déséquilibre le plus important parmi les principaux marchés nationaux de l'art. Même si l'on suppose que la valeur des importations calculée par le Department of commerce américain inclut la majoration de 40 % traditionnellement prise par les marchands français spécialisés dans les arts décoratifs, en 2000, la France aurait exporté vers les Etats-Unis 56 % de la valeur totale de toutes les œuvres d'art et antiquités vendues cette année-là sur le marché français »⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Cf. TEFAF, *Le Marché européen de l'art en 2002*, 2002, p 23.

Si cette évolution dépend de facteurs multiples et appelle en conséquence une interprétation nuancée, **elle n'en traduit pas moins, toutes choses égales par ailleurs, une fuite continue des œuvres d'art à l'étranger et, ce faisant, un appauvrissement du patrimoine national.**

Cela est d'autant plus regrettable que le marché de l'art français – dont le chiffre d'affaires est estimé à plus de 2 milliards d'euros – **dispose d'atouts considérables**, qu'il convient de rappeler :

– un patrimoine parmi les plus riches du monde, parfois qualifié de « *grenier de l'Europe* », du fait de sa diversité et de son éparpillement ;

– une tradition de production artistique à la fois ancienne, continue et forte ;

– un savoir-faire artisanal remarquable, parfois même unique, dans des domaines aussi divers que la restauration de tableaux, l'ébénisterie, la dorure, le travail du bronze, la tapisserie ou la céramique notamment. Il n'est pas rare, par exemple, qu'un tableau ou un meuble français soit vendu à New York pour des raisons fiscales et revienne ensuite spécialement à Paris pour être restauré avant de repartir pour l'étranger ;

– la présence de nombreux spécialistes et experts de grande compétence ;

– un très grand nombre de marchands, notamment d'antiquaires ou de brocanteurs. Ceux-ci seraient aujourd'hui près de 13 000 sur le territoire, auxquels il faut ajouter les 1 200 galeristes et les quelque 500 commissaires-priseurs ;

– la présence des plus grosses maisons de vente internationales, en particulier *Christie's* et *Sotheby's* ;

– le prestige culturel de la France et de Paris, leur qualité de vie, le fait qu'elles soient l'une des premières destinations touristiques du monde, constituent un contexte très favorable à des voyages d'affaires ou d'agrément centrés autour du commerce d'objets d'art ;

– enfin, il faut rappeler le caractère très populaire du marché de l'art en France, qui accueille chaque année plus de 7 000 brocantes, foires et salons, et où sont organisées certaines des expositions les plus prestigieuses, telle que la Biennale des antiquaires.

2) *Une pression fiscale et administrative excessive*

Les difficultés particulières que connaît le marché de l'art français sont, de l'avis général des interlocuteurs du rapporteur, liées à la charge de la fiscalité et de la réglementation nationales.

Cette charge repose sur **trois facteurs principaux**.

- En premier lieu, **le contexte fiscal d'ensemble**.

– **le montant des prélèvements obligatoires en France**, qui s'élève à 45,8 % du PIB, contre 41,6 % en moyenne dans l'Union européenne et 37,3 % dans les principaux pays industrialisés de l'OCDE⁽¹⁶⁾, est considéré par beaucoup de professionnels, d'acheteurs et de collectionneurs importants, comme un facteur dissuasif pour acheter et conserver des objets d'art dans notre pays, voire, dans certains cas, pour y demeurer soi-même. Certes, il n'est pas le seul critère de décision ; mais il participe à celle-ci. Et ce, d'autant, que l'écart avec les principaux pays concurrents dans ce domaine est marqué – ce taux étant de 28,9 % aux Etats-Unis, de 26,2 % au Japon, de 36,3 % au Royaume-Uni et de 34,4 % en Suisse.

De surcroît, **le déplafonnement de l'impôt sur la fortune (ISF) et l'intégration envisagée des œuvres d'art dans l'assiette de cet impôt ont accentué cet effet**. Rappelons que cette dernière mesure a été adoptée à plusieurs reprises par la commission des finances de l'Assemblée nationale au cours des dernières années et n'a finalement été rejetée que sur intervention du Gouvernement.

Pour la plupart des interlocuteurs du rapporteur, une telle mesure serait en effet « *catastrophique* » pour le marché de l'art français : elle entraînerait un accroissement du trafic clandestin et une fuite rapide d'une partie du patrimoine national à l'étranger. On

⁽¹⁶⁾ Cf. L'OCDE en chiffres, statistiques sur les pays membres, 2002.

observe d'ailleurs que la disparition de ventes importantes de bijoux sur le territoire national s'est produite après la soumission de ceux-ci à l'ISF.

• **Le deuxième facteur de pression tient aux diverses taxes spécifiques s'appliquant au marché de l'art et aux anomalies qu'elles peuvent parfois présenter :**

– d'abord, **l'application du taux normal de TVA** – dite TVA interne, par différence avec la TVA à l'importation – **prélevée sur la marge bénéficiaire des marchands**. Son taux, de 19,6 %, est de plus de deux points supérieur à celui du principal pays concurrent européen, le Royaume-Uni, où il est de 17,5 %. Aux Etats-Unis, aucune taxe comparable ne s'appliquerait, à l'exception, dans certains Etats, de la *sales tax*, déjà évoquée au sujet de la TVA à l'importation. Par ailleurs, d'aucuns considèrent que la possibilité d'opter pour une imposition sur 30 % du prix de vente ne devrait pas se limiter à certains objets d'art (notamment certaines pièces d'ébénisterie de plus de cent ans d'âge) ;

– **le droit de suite**, dont le taux est de 3 %. Si ce taux est aisément supportable pour des objets de faible ou moyenne valeur, il peut en revanche être dissuasif et constituer un facteur de délocalisation des ventes pour les objets d'un montant supérieur à 50 000 ou 100 000 euros. Et ce, d'autant qu'il n'existe pas aux Etats-Unis ou en Suisse et qu'il ne s'applique pas pour l'instant au Royaume-Uni – la transposition de la directive communautaire 2001/84/CE du 27 septembre 2001 relative au droit de suite devant être effectuée d'ici 1^{er} janvier 2006 ;

– **le droit de reproduction**, prévu par l'article L 122-3 du code de la propriété intellectuelle, qui consiste en un prélèvement au profit de l'auteur d'une œuvre chaque fois que celle-ci fait l'objet d'une reproduction. Beaucoup soulignent à cet égard la différence de traitement entre les catalogues de ventes publiques, qui sont exonérés du droit, et ceux des galeries, qui y sont soumis ;

– **la taxe forfaitaire sur les plus-values** : supportée par le vendeur, elle s'applique aux objets d'art et aux bijoux d'une valeur supérieure à 3 050 €. Elle est de 4,5 % du prix de vente. Le seuil d'imposition de 3 050 €, qui n'a pas été actualisé depuis 1976, est, de l'avis général, beaucoup trop bas ;

– à celle-ci, s’ajoute, depuis le 1^{er} février 1996, **0,5 % de CRDS** lorsque le vendeur est domicilié en France ;

– **la cotisation à la Maison des artistes**, qui correspond à la contribution employeur du régime de sécurité sociale des artistes-auteurs et représente 3,30 % de 30 % du chiffre d’affaires annuel TTC des marchands, soit un taux effectif de 0,99 %. Certains estiment que ce régime présente plusieurs anomalies, telles que l’intégration dans l’assiette des œuvres d’artistes morts ou le fait que de nombreux artistes diffusant eux-mêmes leurs œuvres ou des vendeurs occasionnels, courtiers ou intermédiaires en sont exemptés, rendant ainsi plus lourde la charge de ceux qui y sont soumis ;

– on ne peut oublier, enfin, **les droits d’enregistrement propres aux ventes aux enchères**, qui, bien que s’appliquant dans la plupart des pays, s’ajoutent à l’ensemble.

• **Le troisième facteur découle de certaines lourdeurs administratives.**

On rappellera, pour mémoire, certains des aspects les plus significatifs évoqués dans le rapport de la Délégation de 1999 :

– **la protection des « trésors nationaux »**, d’abord. Ce régime prévoit que la sortie de certains biens ayant une valeur supérieure à un montant déterminé (15 000 euros pour les gravures, 50 000 euros pour les sculptures, 150 000 euros pour les tableaux...) est soumise à un certificat d’exportation. Or, si ce certificat n’est pas délivré, l’Etat dispose de trente mois pour acquérir le bien ou le classer parmi les monuments historiques. A défaut, le propriétaire peut, au terme de ce délai, sortir l’objet du territoire national. Ce dispositif est contraignant, car il oblige les propriétaires à attendre trente mois dans l’incertitude, ce qui freine globalement le fonctionnement du marché. De plus, il n’est guère efficace, car les musées nationaux n’ont pas les moyens suffisants pour acquérir toutes les œuvres susceptibles d’être exportées ;

– **le droit de préemption** fait également l’objet de critiques. Il est reproché aux représentants des pouvoirs publics d’annoncer parfois avant ou pendant la vente leur intention d’appliquer ce droit pour « *casser* » les enchères et acheter le bien au meilleur prix.

Comme le soulignait le rapport de la Délégation de 1999, « *cette méthode lèse le vendeur – qui n’obtient pas le prix auquel l’objet aurait normalement dû se vendre –, l’acheteur ou les acheteurs potentiels – qui peuvent avoir pris des dispositions, voire s’être déplacés pour rien –, l’intermédiaire enfin – dont la commission est en conséquence réduite. On lui préfère un mode de préemption à la britannique, par exemple, qui laisse librement jouer le jeu de l’offre et de la demande, l’Etat déclarant ne se porter acquéreur qu’une fois la vente faite* » ;

– beaucoup de professionnels se plaignent par ailleurs de **la longueur et de la lourdeur des formalités douanières**, par comparaison avec les principaux pays concurrents (Etats-Unis, Royaume-Uni, Suisse, Japon...)

– enfin, d’aucuns estiment que le déclin du marché de l’art a été renforcé par un problème d’un autre ordre, souvent méconnu, mais important : le système français d’authentification des œuvres d’art. L’absence d’un véritable statut de l’expert, accompagné d’une déontologie rigoureuse pouvant donner lieu, le cas échéant, à des sanctions dissuasives, favorise le recours, notamment par les maisons de vente, à un nombre limité d’experts, désignés par le ministère de la justice. Ce système est, pour beaucoup, jugé pesant, coûteux et source, par conséquent, de charges supplémentaires pour le marché.

En revanche, la loi du 10 juillet 2000 portant réforme des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques a été un facteur positif, dans la mesure où elle a permis de moderniser le régime français et de l’adapter aux nouvelles contraintes du commerce international.

3) Une incitation à l’acquisition, au don et au mécénat insuffisante

La plupart des interlocuteurs du rapporteur ont d’abord déploré **la trop faible incitation faite à l’acquisition**. Il existe en effet peu de dispositions fiscales propices à favoriser l’acquisition d’œuvres d’art, et, partant, le développement du marché. De plus, les seules qui existent, comme le régime d’acquisition par les entreprises de biens ayant le caractère de trésors nationaux (article 238 bis OA du

code général des impôts) ou d'œuvres originales d'artistes vivants (article 238 bis AB du même code), présentent, de l'avis général, une telle lourdeur et une telle complexité, qu'elles ne sont guère utilisées.

Il en est de même s'agissant de l'incitation au don, qui a un effet direct sur l'enrichissement du patrimoine national. Si le régime de la dation constitue dans son principe un système efficace, il est en France encore assez limité. En effet, il ne s'applique qu'à certains impôts (droits de succession, droits de mutation à titre gratuit entre vifs, ISF) et présente certaines rigidités dans son fonctionnement (impossibilités relatives au report en déduction d'impôts futurs, à la conservation d'une partie de l'usufruit, problèmes liés à l'évaluation des biens...).

Au-delà des aspects fiscaux, le comportement des administrations publiques et des musées est déterminant dans la décision des donateurs. La plupart des interlocuteurs du rapporteur ont estimé, à cet égard, que ceux-ci n'étaient pas souvent suffisamment reconnus en France, par comparaison avec les Etats-Unis, le Royaume-Uni ou la Suisse. Cette reconnaissance passe par des démarches simples, telles que la mention explicite des donateurs dans les musées, l'octroi de la gratuité pour leur accès, une carte leur évitant les files d'attente, une invitation pour les événements exceptionnels, le maintien de relations suivies..., autant de démarches encore trop rarement employées.

Enfin, les mesures en faveur du mécénat restent insuffisantes.

Le constat établi par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris est éloquent et résume bien le sentiment général⁽¹⁷⁾ :

« Le mécénat et l'achat d'œuvres d'art par les entreprises reste aujourd'hui l'apanage de grands groupes et de certains chefs d'entreprise à titre individuel. La majorité des entreprises, et surtout les PME, ne le pratiquent pas, pour des raisons financières principalement, mais aussi par manque d'information et par peur de la complexité des procédures.

⁽¹⁷⁾ Cf. rapport de la CCIP, *Quelle place pour le marché de l'art en France ? Aspects fiscaux*, septembre 2000.

De telles dispositions ont pour but d'inciter les entreprises à prendre le relais de l'Etat (ou tout au moins le seconder dans son rôle de moteur et d'acteur du marché de l'art) dans son action de mécène. Mais en contrôlant de manière trop stricte ces élans de générosité, ce dernier nuit à son objectif. Le contrôle nécessaire (pour éviter les abus) de ces actions doit se faire plus léger, et en tous cas s'exercer plus a posteriori ».

Il en est ainsi du régime des dons aux œuvres et autres organismes, tel que prévu par l'article 238 bis du code général des impôts, qui autorise les entreprises à déduire de leurs bénéfices les dons aux œuvres d'intérêt général et à certains autres organismes agréés, dans la limite de 2,25 ‰ ou 3,25 ‰ du chiffre d'affaires (selon la nature des organismes bénéficiaires). Ce plafond de 2,25 ‰ ou 3,25 ‰ se révèle, de fait, trop réduit et le mécanisme encore trop complexe.

Il en est de même des régimes fiscaux des achats d'œuvres d'art ancien et contemporain par les entreprises (articles 238 bis OA et 238 bis AB du code général des impôts) déjà évoqués, qui peuvent également favoriser le mécénat au travers de l'acquisition d'œuvres d'art.

Les données fournies par le ministère de la culture sur la pratique du mécénat – et ce, même si elles portent sur le mécénat en général, et non celui spécifiquement lié au marché de l'art – témoignent de ces insuffisances globales. Ainsi, seulement 15 % des Français feraient des dons à des œuvres d'intérêt général et 2 000 entreprises nationales s'adonneraient au mécénat. Par ailleurs, le nombre de fondations – qui s'élève à 600 dans notre pays – se révèle faible par rapport à beaucoup d'autres Etats développés, tels l'Allemagne, qui en compte 2 000, le Royaume-Uni, qui en a 3 000, ou les Etats-Unis, avec 12 000.

*
* *

Il ressort donc, de ce constat d'ensemble, que le marché de l'art européen en général, et français en particulier, appelle une politique volontariste. D'abord, pour remédier à leurs difficultés. D'autre part et surtout, pour accroître leur dynamisme et leur compétitivité sur la scène internationale.

DEUXIEME PARTIE : LA PRESERVATION DU PATRIMOINE EUROPEEN EXIGE UNE ACTION VOLONTARISTE RAPIDE

La difficulté d'évaluer de façon précise l'évolution du marché de l'art européen **impose, en premier lieu, qu'une étude approfondie soit réalisée afin d'apprécier sur les court, moyen et long termes la part de marché de l'Union, de ses Etats membres et des principaux pays tiers. Cette étude devrait également évaluer les flux commerciaux d'objets d'art entre ces Etats et les effets précis des différents aspects de la fiscalité européenne et de son environnement réglementaire sur la compétitivité de ce marché. Cette étude devrait ensuite déboucher sur des propositions précises,** permettant à l'Europe de redevenir ce qu'elle a été pendant des siècles : le premier marché de l'art mondial.

Cette étude devrait être menée par la Commission européenne ou, de préférence, par un organisme extérieur indépendant. Il est indispensable qu'elle soit conduite en association étroite avec toutes les parties concernées : les marchands de tous ordres, les collectionneurs, les maisons de vente, les artistes, les galeristes, les associations, les administrations fiscales et culturelles, les musées, les syndicats professionnels, des économistes, et les chercheurs ou institutions de recherche compétents. Cela permettrait de déboucher sur des analyses plus concrètes que celles entreprises jusqu'à présent.

En attendant, il convient de remédier aux problèmes ou aux lacunes les plus flagrants. Trois ensembles de mesures pourraient être prises à cette fin : l'adaptation du régime communautaire de la TVA et du droit de suite, un encouragement à l'achat et au don d'œuvres d'art, et une protection européenne et internationale des œuvres d'art plus efficace.

A. L'indispensable adaptation du régime communautaire de la TVA et du droit de suite

En matière communautaire, deux mesures, fortement soutenues par les professionnels du marché, s'avèrent nécessaires : la suppression de la TVA à l'importation et l'adaptation du régime du droit de suite.

1) La suppression de la TVA à l'importation

Outre que cette mesure est demandée depuis des années par la plupart des professionnels du marché de l'art, ses avantages paraissent sans commune mesure par rapport à son inconvénient.

Le seul inconvénient de cette suppression serait une perte modeste de recettes fiscales, de l'ordre de 7 millions d'euros par exemple pour la France.

En contrepartie, **elle permettrait** :

– **d'apporter des recettes fiscales supplémentaires**, liées à l'accroissement des importations d'œuvres d'art qu'on peut en attendre. Ces recettes pourraient concerner, directement ou indirectement, tant le droit de suite que l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, la TVA interne, la CRDS, la taxe forfaitaire ou divers droits d'enregistrement. Sans parler de la possibilité d'accroître les cotisations à la Maison des artistes. Il est vraisemblable que ces recettes pourraient largement compenser la perte liée à la suppression de la taxe ;

– **d'accentuer le dynamisme du marché de l'art européen**, en limitant, voire en contrecarrant, les risques de délocalisation des ventes hors d'Europe. Outre la conséquence purement fiscale d'une telle mesure, elle aurait sans doute aussi un effet psychologique fort : convaincre le marché que l'Union européenne se préoccupe de son avenir et s'engage à le favoriser ;

– **d'enrichir sur le long terme le patrimoine européen**, ou, selon le jugement que l'on porte sur la situation, de réduire son appauvrissement.

Saisie par plusieurs Etats, notamment par la France, de la demande d'appliquer un taux réduit de TVA sur la restauration, la Commission devrait, selon les informations recueillies auprès de ses services, rendre public un rapport et des propositions d'ici la fin de ce semestre sur les taux réduits de TVA. Il conviendrait de mettre à profit ces travaux pour soulever, en même temps que les questions de TVA sur la restauration, les disques ou les livres, celle de la suppression de la TVA à l'importation sur les œuvres d'art.

D'ailleurs, Viviane Reding, commissaire européen en charge de l'éducation et de la culture, a indiqué à ce sujet au Conseil « Education, jeunesse et culture » des 11 et 12 novembre derniers, qu'elle s'attacherait, en liaison avec le commissaire chargé de la fiscalité, à promouvoir la consultation des milieux professionnels concernés par la fiscalité sur les produits culturels, et invité les ministres à lui faire parvenir leur point de vue sur cette question.

Cette proposition de suppression de la TVA à l'importation pourrait être présentée par le gouvernement français avec le gouvernement britannique, qui, selon les informations recueillies au cours de la mission du rapporteur à Londres, y serait toujours favorable. Peut-être d'autres pays concernés par le marché de l'art, comme les Pays-Bas ou la Belgique, pourraient-ils se joindre à cette demande.

Celle-ci pourrait prendre la forme d'une suppression pure et simple – qui serait la voie idéale – ou de l'application d'un taux zéro, qui permettrait de rassurer les éventuels sceptiques, en laissant ouverte la possibilité d'augmenter à nouveau ce taux pour le cas – hypothétique – où cette baisse n'entraînerait pas les effets positifs escomptés.

2) *L'assouplissement du régime du droit de suite*

Bien que la directive 2001/84/CE du Parlement et du Conseil du 27 septembre 2001 relative au droit de suite soit d'adoption récente et ait été obtenue de haute lutte après de longs et difficiles débats, bien qu'elle ait aussi le mérite de réduire les distorsions de concurrence au sein des Etats membres, **il serait opportun, avant qu'elle ne commence à être transposée, d'évaluer ses effets prévisibles et de la réviser en conséquence.**

Le décalage complet entre les estimations faites par la Commission lors des discussions sur la proposition de directive et le point de vue – très critique – de la plupart des professionnels du marché de l'art l'exige.

Cette évaluation devrait mesurer avec précision les effets attendus des différentes dispositions de la directive – en particulier le niveau des taux, celui des seuils, la période d'application – sur la compétitivité du marché de l'art européen par rapport à celui des pays tiers.

Au vu des informations recueillies par le rapporteur auprès de nombreux professionnels, le régime communautaire actuel devrait *a priori* être revu sur les points suivants :

– **le niveau des taux, qui devrait être réduit.** Beaucoup estiment, de fait, que, dans le cadre du barème actuel, les risques de délocalisation subsistent ;

– **la durée de perception, qui devrait être ramenée à 30 ou 50 ans après la mort de l'auteur** (au lieu des 70 ans prévus par la directive) ; quitte à modifier, au besoin, la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques de 1948. Il n'est pas équitable, en effet, de maintenir une durée d'imposition trop longue après la mort de l'auteur : cela conduirait à pénaliser le marché de l'art dans son ensemble au profit principal de quelques familles fortunées. Quant à l'objection selon laquelle il convient d'aligner le droit de suite sur le droit d'auteur, elle paraît largement contestable, compte tenu de la différence de nature entre les œuvres littéraires et artistiques et entre les régimes sociaux et fiscaux des écrivains et des artistes ;

– **la possibilité, pour les Etats membres qui le souhaitent, d'affecter, après la mort de l'auteur de l'œuvre, le produit du droit de suite à un fonds d'encouragement du marché de l'art.** Cela permettrait que, après la mort de l'auteur, le produit de ce droit bénéficie d'abord aux artistes.

Il serait souhaitable que le gouvernement français saisisse le Conseil pour qu'il demande à la Commission de réaliser cette évaluation et de proposer, sur son fondement, les améliorations qui s'imposent. Cette évaluation pourrait d'ailleurs être effectuée dans

le cadre plus général de l'étude d'ensemble du marché de l'art européen évoquée plus haut, dès l'instant où celle-ci serait faite à bref délai – afin de ne pas prolonger davantage les difficultés soulevées par la réglementation communautaire.

B. La nécessité d'une véritable politique d'encouragement à l'achat et au don des œuvres d'art

Au-delà des mesures fiscales strictement communautaires, une véritable politique d'encouragement à l'achat et au don des œuvres d'art s'avère souhaitable. Cette politique vaut pour la France, mais aussi pour d'autres pays européens. A ce titre, elle pourrait donner lieu tant à des mesures nationales nouvelles qu'à des recommandations du Conseil.

1) Un contexte fiscal et administratif d'ensemble plus compétitif

L'amélioration du contexte fiscal et administratif passe par **trois ensembles de mesures.**

– **D'abord, l'allègement de la pression fiscale globale, pour la ramener dans la moyenne des pays de l'Union européenne, voire des grands pays industrialisés.** Cela suppose, pour la France, d'être en mesure, dans les cinq années à venir, de réduire le montant des prélèvements obligatoires par rapport au PIB de 45,8 % aux environs de 41/42 % (la moyenne de l'Union s'établissant à 41,6 %). Cette évolution peut se faire sans affecter l'efficacité de l'action publique ou la qualité du système de protection sociale. Des pays comme l'Allemagne, le Canada, la Norvège ou la Suisse, avec des taux s'élevant respectivement à 37,7 %, 38,2 %, 41,6 % ou 34,4 % du PIB, montrent que l'on peut avoir des services publics efficaces et un système de protection sociale de qualité tout en restant fiscalement compétitif. Par ailleurs, si la justice fiscale peut conduire à une certaine progressivité des taux d'imposition, cette progressivité ne saurait être excessive, sous peine de favoriser des délocalisations de personnes ou de patrimoines susceptibles d'avoir, au-delà des conséquences macro-économiques d'ensemble que l'on connaît, des effets directs ou indirects sur le marché de l'art. A cet égard, **il est essentiel**, pour rassurer le marché, **que le**

Gouvernement s'engage à écarter définitivement toute intégration des œuvres d'art dans l'assiette de l'ISF.

– **Deuxièmement, il serait souhaitable de remédier aux diverses anomalies relatives aux taxations grevant spécifiquement le marché de l'art national.** Cela passe par la prise en compte dans le régime national du droit de suite de la contribution versée à la Maison des artistes – dont la fonction est semblable –, la suppression du droit de reproduction pour tous les objets soumis à la vente, le relèvement du seuil de la taxe forfaitaire, ou la rationalisation du régime des cotisations versées à la Maison des artistes. S'agissant de la TVA sur la marge bénéficiaire, l'extension de la possibilité d'opter pour une imposition sur 30 % du prix de vente, quel que soit le type d'objet, serait une mesure de facilitation.

– En troisième lieu, **il serait opportun d'assouplir ou de rationaliser les régimes administratifs** inutilement lourds ou contre-productifs déjà évoqués, comme ceux de la protection des « *trésors nationaux* » ou du droit de préemption. Par ailleurs, **l'élaboration d'un statut des experts** et d'une déontologie rigoureuse pour cette profession permettraient sans doute de remédier aux problèmes soulevés par le mécanisme actuel d'authentification des œuvres d'art.

2) La création d'une déduction fiscale pour l'achat d'œuvres d'artistes contemporains

Le dynamisme du marché de l'art dépend à la fois des perspectives offertes aux artistes et des conditions d'acquisition de leurs œuvres par les particuliers ou les entreprises.

L'instauration d'une déduction fiscale serait de nature à répondre à cette double condition. Elle aurait le mérite, de surcroît, de prendre en compte cet intérêt – très populaire – exprimé par beaucoup de citoyens à son égard, au travers des milliers de foires, brocantes ou salons organisés chaque année en France.

Cette déduction pourrait être fixée à 3 000 euros par personne et par an et bénéficier tant aux particuliers – dans le

cadre de l'impôt sur le revenu, voire d'autres impôts – **qu'aux entreprises** – dans celui de l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, il serait souhaitable de **simplifier les dispositions déjà existantes** prévues par les articles 238 bis OA et 238 bis AB du code général des impôts, permettant aux entreprises de déduire d'une partie de leurs bénéfices les acquisitions de biens culturels ayant le caractère de trésors nationaux ou d'œuvres originales d'artistes vivants.

3) *Une incitation au don plus soutenue*

Cette incitation pourrait recouvrir **deux orientations**.

– En premier lieu, **l'amélioration du régime fiscal de la donation**. Il conviendrait, d'abord, d'améliorer le régime de la donation, qui permet de régler des droits de succession, des droits de mutation à titre gratuit entre vifs et l'ISF, par la donation à l'Etat d'œuvres d'art, de livres, d'objets de collection ou de documents de « *haute valeur artistique ou historique* ». Ce régime, qui a permis de nombreuses donations aux musées nationaux, gagnerait à être applicable à d'autres impôts ; on pourrait, en outre, faciliter son utilisation en permettant aux contribuables dont les œuvres excèdent le montant de l'impôt de reporter la différence en déduction d'impôts futurs ou de conserver l'usufruit de l'œuvre pendant une durée proportionnelle à cette différence. Une autre mesure consisterait à assouplir le régime des dons aux œuvres et autres organismes, tel que prévu à l'article 238 bis du code général des impôts, en le simplifiant et en relevant sensiblement le plafond de déduction du bénéfice.

– Deuxièmement, **une meilleure reconnaissance des donateurs par les musées et les administrations publiques**. On en a vu les modalités : mentionner plus explicitement le nom des donateurs dans les musées, leur accorder la gratuité et des facilités d'accès à ceux-ci, mais aussi, notamment, les associer à la vie du musée, voire des musées nationaux dans leur ensemble, les inviter aux événements culturels importants, les convier aux expositions temporaires où sont présentées les œuvres qu'ils ont offertes, et conserver avec eux des relations suivies.

4) *Un réel encouragement du mécénat*

Le développement du marché de l'art repose aussi sur le mécénat. Celui-ci, longtemps délaissé dans notre pays, doit aujourd'hui être encouragé. Cela rejoint d'ailleurs le souci autant que l'engagement exprimés par Jacques Chirac lors de la campagne présidentielle dans son discours sur la politique culturelle du 8 avril 2002 au Palais royal :

« Il est temps que les dons des particuliers à des œuvres d'intérêt général bénéficient d'une réduction d'impôt vraiment significative, et que le mécénat d'entreprise soit lui aussi simplifié et encouragé. Oui, nous devons passer, à l'égard du mécénat, d'une culture de réticence et de soupçon à une culture de confiance et de reconnaissance ! »

Cela suppose à la fois **la simplification et l'amplification des dispositions existantes** – tels les articles 238 bis OA et 238 bis AB du code général des impôts déjà cités – ainsi que **l'assouplissement des conditions de création des fondations.**

Tel est précisément le sens de la politique aujourd'hui engagée par le ministre de la culture et de la communication, Jean-Jacques Aillagon. Cette politique repose, en effet, sur les quatre orientations principales suivantes :

– **développer le mécénat des particuliers par un renforcement substantiel des incitations fiscales** (taux de réduction de l'impôt sur le revenu pour les dons aux œuvres d'intérêt général porté de 50 % à 60 % ; relèvement du plafond de 10 à 20 % du revenu imposable ; report possible des dons dépassant le plafond sur les quatre années suivantes ; clarification du régime de la donation temporaire d'usufruit ; possibilité de déduire de l'assiette des droits de succession les dons aux œuvres d'intérêt général) ;

– **favoriser le mécénat des entreprises, par un doublement de l'encouragement fiscal** (avantage fiscal porté de 33 % à 60 % du montant des dons sous la forme d'une réduction d'impôt sur les sociétés, relèvement du plafond des dons de 2,25 ‰ à 5 ‰ du chiffre d'affaires ; réduction de 60 % de l'impôt sur le revenu pour les dons des salariés à la fondation de leur entreprise) ;

– **alléger la fiscalité des fondations** (doublement de l’abattement au titre de l’impôt sur les sociétés, qui passe de 15 000 à 30 000 €, affectation à la Fondation du Patrimoine d’une partie du produit des successions en déshérence) ;

– **accélérer et simplifier la reconnaissance d’utilité publique** (réduction de la durée d’instruction des demandes de reconnaissance de 18 à 6 mois ; assouplissement des statuts-types ; allègement des règles relatives au montant du capital initial) ;

Cette politique s’accompagnera, en outre, d’un ensemble d’actions de sensibilisation et de communication.

On ne peut que se féliciter de ces mesures – qui sont à la fois larges et substantielles – et espérer qu’elles puissent être mises en place dans les meilleurs délais.

C. Pour une protection européenne et internationale des œuvres d’art plus efficace

Cependant, l’amélioration du contexte fiscal ne suffirait pas si l’Union européenne n’était pas en mesure de battre en brèche le volume considérable de trafics d’œuvres d’art. D’autant que ces trafics s’accompagnent en général de fraudes ou d’évasions fiscales importantes. Rappelons que le commerce illicite des biens culturels est considéré comme l’un des plus grands trafics mondiaux avec le trafic de drogue et le trafic d’armes. Bien qu’il soit par définition difficile à quantifier, les estimations généralement invoquées s’élèvent à plusieurs milliards de dollars. Ainsi, par exemple, l’hebdomadaire *Courrier International* l’évalue-t-il entre 2 et 4 milliards de dollars.

On estime ainsi que le nombre de vols d’objets d’art en France est de l’ordre de 6 000 à 7 000 par an⁽¹⁸⁾. En Belgique, qui est considérée par certains comme une plaque tournante du trafic⁽¹⁹⁾, le

⁽¹⁸⁾ Cf. rapport de M. Pierre Lequiller n° 3533, au nom de la commission des affaires étrangères de l’Assemblée nationale, sur le projet de loi autorisant l’approbation de la convention Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, janvier 2002.

⁽¹⁹⁾ « *Que la Belgique soit devenue une plaque tournante du marché d’œuvres d’art volées est une évidence* », déclarait en mai dernier le sénateur belge François Roelants du Vivier (MR).

nombre d'objets d'art volés serait de 12 000 à 14 000 par an. Une étude faite par le service de police italien spécialisé a conclu que 300 000 vols de biens culturels se seraient produits en Italie entre 1970 et 1990 et que cette tendance semblait se poursuivre.

Or, le taux d'élucidation de ces vols est faible : il serait de l'ordre de 12 % en moyenne dans la plupart des pays européens, voire seulement de 5 % dans un pays comme la Belgique.

Il convient de noter, en outre, que les pays d'Europe centrale et orientale qui vont rentrer dans l'Union en 2004 ne sont pas préservés de ce phénomène, bien au contraire. Ainsi, la République tchèque estime-t-elle perdre de ce fait chaque année environ 10 % de son patrimoine artistique !

Face à ce phénomène, **une première attitude consiste à interdire, à taxer ou à durcir les conditions de sortie des œuvres d'art. L'expérience a montré non seulement qu'elle était inefficace** – les moyens de faire sortir clandestinement des objets étant très nombreux –, **mais qu'elle conduisait en général au résultat inverse. L'Italie, l'Espagne ou le Portugal notamment, qui ont adopté ce type de politique, ont de fait perdu une partie significative de leur patrimoine au cours des dernières décennies.**

Une autre politique consiste au contraire à renforcer la coopération internationale et les possibilités de restitution. Cela suppose à la fois d'appliquer et d'améliorer le dispositif communautaire existant et d'évaluer et d'adapter le contenu et les conditions d'application de la convention Unidroit.

1) Appliquer et améliorer le dispositif communautaire

Plusieurs mesures permettraient d'accroître l'efficacité de ce dispositif :

– **l'application effective du règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992**, à laquelle il revient à la Commission de veiller. Elle permettra que les Etats membres procèdent réellement, avant l'exportation, à des vérifications ou à des

demandes de renseignements auprès des Etats d'origine ou d'appartenance des biens. Elle limitera, ce faisant, la fuite hors de l'Union d'objets qui n'auraient pas dû en sortir ;

– **l'application, également, de la directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993.** Cela suppose, d'abord, que les mesures de transposition soient prises. Il convient, d'autre part, que les autorités compétentes des Etats membres coopèrent effectivement pour favoriser les restitutions d'objets volés ou illicitement sortis du territoire d'un Etat membre ;

– **vis-à-vis des Etats tiers, il serait enfin souhaitable que l'Union européenne engage des négociations avec eux,** en particulier à l'égard des autres pays de l'OCDE – les Etats-Unis, le Japon et la Suisse au premier chef –, **afin de définir des obligations de restitution réciproque** des objets volés ou illicitement exportés ainsi que des conditions pratiques d'application rapides et efficaces.

2) Evaluer et adapter le contenu et les conditions d'application de la convention Unidroit

Au-delà du cadre communautaire, il est, de fait, nécessaire d'améliorer la coopération internationale, à la fois pour mieux lutter contre les trafics et favoriser les restitutions d'objets volés.

La convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970, concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, avait précisément cet objet. Cependant, si elle a favorisé la prise de conscience de la nécessité de lutter contre le trafic international, elle s'est révélée insuffisante : n'engageant que les pouvoirs publics, elle n'entraîne pas d'obligations vis-à-vis des personnes privées possédant des biens culturels volés ou illicitement exportés.

C'est précisément pour y remédier qu'une nouvelle convention a été négociée dans le cadre de l'UNESCO, sous l'égide de l'Institut international Unidroit chargé de son élaboration : la convention Unidroit du 24 juin 1995, qui a été signée par 22 Etats, dont la France.

Il n'appartient certes pas à la Délégation de se prononcer à titre principal sur l'opportunité d'autoriser l'approbation de cette convention, dont la mission incombe à la commission des affaires étrangères. Cependant, compte tenu des effets qu'elle est susceptible d'avoir sur le marché européen et l'application de la réglementation communautaire sur la protection des trésors nationaux, le rapporteur estime nécessaire d'en rappeler les dispositions essentielles et d'indiquer les principaux problèmes qu'elle soulève.

Cette convention comporte en effet **plusieurs dispositions importantes** :

– d'abord, elle retient une définition très large des biens culturels pouvant donner lieu à restitution. Il s'agit de l'ensemble des biens qui, à titre religieux ou profane, revêtent une importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science et qui appartiennent à l'une des catégories énumérées dans l'annexe jointe à la convention ;

– deuxièmement, elle affirme le principe de la restitution des biens culturels volés ainsi que des biens culturels illicitement exportés. Elle fait, en conséquence, obligation à l'acquéreur de rendre l'objet à son propriétaire et prévoit, en compensation, l'indemnisation de celui-ci, sous réserve qu'il fasse la preuve de sa bonne foi. En outre, toute personne, et non les seuls Etats, pourra demander la restitution d'un bien culturel volé ;

– troisièmement, elle préserve l'application de la réglementation communautaire de protection des trésors nationaux, mais s'applique à toutes les actions en restitution de biens volés ou illicitement exportés non régies par la directive du 15 mars 1993.

Malgré les intentions louables qui l'inspirent, **cette convention soulève de multiples difficultés**, selon de nombreux professionnels du marché de l'art. On observe en particulier que :

– **le champ d'application très large de la convention risque de multiplier les demandes et, ce faisant, d'alourdir sensiblement la charge de travail des administrations, des professionnels et des acquéreurs**, pour des biens dont la valeur ou l'intérêt peut être relatif ;

– **elle fait reposer sur les acquéreurs la charge de la preuve de leur bonne foi**, alors même que, selon les professionnels, cette preuve peut être souvent difficile à apporter ;

– **elle n’offre pas**, pour beaucoup, **les garanties d’une indemnisation juste et simultanée à la restitution des biens** ;

– **la longueur de la durée de prescription** (3 ans à partir de la connaissance de l’endroit où se trouve le bien culturel et de l’identité du possesseur, ou 50 ans, voire 75 ans, à compter de la commission du vol) **introduit une réelle insécurité juridique pour les acquéreurs de bonne foi** ;

– **cette insécurité est accrue par le risque d’une application rétroactive** de la convention lorsque les acquéreurs – particuliers, collectionneurs privés ou gestionnaires de collections publiques – ne sont pas en mesure de prouver qu’ils ont acquis légalement les biens contestés avant l’entrée en vigueur de la convention ;

– **elle pose également un problème de financement public** pour l’indemnisation des acquéreurs de bonne foi d’œuvres de grande valeur ;

– d’aucuns pensent, enfin, **qu’elle pourrait être utilisée par certains Etats à des fins politiques**, dans le cadre plus global des relations internationales.

La plupart de ces difficultés avaient d’ailleurs été évoquées par le Président Pierre Lequiller sous la précédente législature dans le rapport qu’il avait présenté, en tant que rapporteur de la commission des affaires étrangères de l’Assemblée nationale, sur le projet de loi autorisant l’approbation de la convention Unidroit, en janvier 2002⁽²⁰⁾.

Elles expliquent sans doute que **la plus grande partie des pays européens** – notamment le Royaume-Uni, l’Allemagne et la Belgique – **ne l’aient pas approuvée**.

⁽²⁰⁾ Rapport n° 3533.

Or, ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale sous la précédente législature à la demande du gouvernement de Lionel Jospin. Et ce, tel quel, sans avoir examiné de façon approfondie les problèmes que la convention est susceptible de poser, ni les précautions permettant de les éviter. Il a été déposé au Sénat le 30 janvier 2002, sans avoir, pour l'instant, été inscrit à l'ordre du jour de cette assemblée.

Dans ce contexte, les informations recueillies par le rapporteur l'amènent à considérer que **les risques que présente cette convention dans sa rédaction actuelle imposent d'évaluer précisément l'impact prévisible de ses dispositions et de les adapter en conséquence. Ce n'est qu'à cette condition que la France ne devrait, selon lui – et ce, en accord avec ses partenaires européens – approuver cette convention.**

Le rapporteur estime, à cet égard, que la création d'une banque internationale de données – facile d'accès – des objets volés ou illicitement exportés pourrait être d'une grande utilité.

Par ailleurs, il est hautement souhaitable que la proposition de loi de M. Pierre Lequiller relative à la protection du patrimoine⁽²¹⁾ soit définitivement adoptée. En effet, cette proposition tend à compléter la législation nationale sur la protection du patrimoine par la création, notamment, d'une servitude de maintien *in situ* pour les propriétaires de tout ensemble ou objet mobilier qui constitue le complément historique, artistique, scientifique ou technique d'un immeuble classé ou inscrit, ainsi que par l'inscription de cet ensemble ou de cet objet.

⁽²¹⁾ Proposition de loi n° 2933 du 28 février 2001, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 3 avril 2001.

La situation du marché de l'art européen et français appelle donc une action communautaire rapide et déterminée, complétée par des mesures nationales diverses. D'autant que la mondialisation, l'ouverture internationale des marchés et le développement du commerce électronique tendent à souligner de plus en plus les avantages comparatifs des pays concurrents.

Même si l'Assemblée nationale n'est saisie d'aucun texte sur le sujet, il revient à la Délégation, dans le cadre de son rôle d'information, voire d'alerte de la représentation nationale sur les questions européennes, de rendre compte de cette situation et de faire des propositions pour y remédier. Il y va, en effet, de l'essor du marché de l'art, de sa moralisation et de la défense du patrimoine européen.

Les travaux en cours à la Commission européenne sur la réforme des taux réduits de TVA, en particulier ceux relatifs aux biens culturels, devraient être l'occasion pour le gouvernement français d'attirer l'attention de ses partenaires européens sur ces questions. Et ce, d'autant qu'il serait sans doute soutenu par plusieurs d'entre eux, en particulier le Royaume-Uni, qui dispose également d'un important marché de l'art.

Tel est l'objet des conclusions suivantes, qu'il est proposé à la Délégation d'adopter.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le jeudi 27 février 2003, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

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.

Le **rapporteur** 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.

Le **rapporteur** 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, le **rapporteur** 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.

Le **rapporteur** 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.

Le **rapporteur** 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.

Le **rapporteur** 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 dont le texte figure ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

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 de ce marché, 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.

ANNEXES

Annexe 1 :
Résumé des principales propositions
– 10 mesures clés –

En matière de fiscalité communautaire

1. La réalisation à bref délai, par la Commission européenne ou de préférence par un organisme extérieur indépendant, **d'une étude approfondie** (associant tous les professionnels) **sur l'évolution du marché de l'art européen et les effets de sa fiscalité et de sa réglementation sur sa compétitivité.**

2. La suppression de la TVA à l'importation, que la France doit demander dans le cadre des prochaines discussions européennes sur la réforme de la TVA - qui devraient se tenir à la fin de ce semestre.

3. La révision du droit de suite communautaire défini par la directive du 27 septembre 2001.

Concernant la protection contre les trafics d'œuvres d'art

4. L'application effective et l'amélioration du dispositif communautaire de protection contre les exportations illicites ou frauduleuses, notamment par le renforcement de la coopération administrative et judiciaire entre les Etats membres.

5. L'adaptation de la convention Unidroit du 24 juin 1995, afin de remédier aux difficultés et aux problèmes qu'elle présente et l'adoption de la proposition de loi de M. Pierre Lequiller relative à la protection du patrimoine.

S'agissant plus spécifiquement du marché de l'art français

6. L'allègement de la pression fiscale globale et des lourdeurs réglementaires et administratives propres au marché national (mentionnées dans le rapport).

7. La création d'une déduction fiscale de 3 000 € pour l'achat d'œuvres d'artistes contemporains (sur l'impôt sur le revenu, voire d'autres impôts).

8. L'amélioration du régime de la dation, permettant le paiement d'impôts sous la forme d'œuvres d'art. Ce régime pourrait être assoupli et étendu à d'autres prélèvements que les droits de succession, les droits de mutation ou l'ISF.

9. Une meilleure reconnaissance des donateurs par les musées et les administrations publiques (mention plus explicite de leurs dons, accès facilité aux musées, association plus étroite à la vie de ceux-ci...).

10. Des mesures fiscales incitatives en faveur du mécénat (relèvement substantiel du plafond de déduction des dons aux fondations culturelles ou aux associations d'intérêt général notamment).

Annexe 2 :
Liste des personnes entendues ou contactées
par le rapporteur

- M. Richard AYDON, directeur juridique du groupe *Christie's* ;
- Mme Hillary BAUER, chef du service de la propriété culturelle au ministère britannique de la culture ;
- Lady BLACKSTONE, secrétaire d'Etat britannique chargée des arts ;
- Lord Peter BROOKE, président de la Fédération britannique du marché de l'art et ancien secrétaire d'Etat au Trésor ;
- M. Richard BROWN, directeur des relations internationales à la direction britannique des douanes et des droits indirects ;
- M. Anthony BROWNE, directeur de la Fédération britannique du marché de l'art ;
- M. Nicolas CHAPUIS, conseiller culturel à l'ambassade de France à Londres ;
- M. Athol COWLEY, chef du service de la politique du commerce international à la direction britannique des douanes et des droits indirects ;
- M. Christian DEYDIER, antiquaire, président du Syndicat national des antiquaires ;
- Mme Lynn GATES, chef adjoint du service de la propriété culturelle au ministère britannique de la culture ;
- M. Tim HAYES, administrateur à la Commission européenne (DG Fiscalité et union douanière) ;
- M. Jonathan HORNE, président de l'Association britannique des marchands d'antiquités ;
- M. Philippe KRAEMER, antiquaire ;
- M. Laurent KRAEMER, antiquaire ;
- M. Henri NEUVILLE, président de la Confédération internationale des négociants en œuvres d'art ;
- Lady Angela NEVILL, présidente de la Société des marchands d'art de Londres ;
- M. Carlo-Alberto TOFFOLON, administrateur à la Commission européenne (DG Commerce international).

Annexe 3 :

Compte rendu de la mission effectuée à Londres par le rapporteur le 2 décembre 2002⁽²²⁾

Résumé : Convergence des intérêts de la profession en France et en Grande-Bretagne à une révision de la fiscalité du marché de l'art en Europe ; réserves de l'administration fiscale ; nécessité d'une action politique à haut niveau.

*
* *

Accompagné de M. Christian Deydier, Président du Syndicat national des antiquaires, M. Pierre Lellouche, député de Paris, a effectué, le 2 décembre, une mission à Londres dans le cadre de son mandat de rapporteur sur la fiscalité du marché de l'art.

Organisé par la Fédération Britannique du Marché de l'Art, le programme comportait des entretiens à la direction des droits indirects (*Customs and Excise*) et au Ministère de la Culture, de la Communication et des Sports, une rencontre avec les professionnels chez *Christie's* et un déjeuner offert à la Chambre des Lords par Lord Peter Brooke, Président de la Fédération.

1. Appréciation convergente de la dégradation du marché européen

La mission a constaté une convergence des analyses française et britannique sur la situation du marché de l'art en Europe : dégradation progressive des parts de marché de Paris et de Londres au profit essentiellement de New York, imputation de cette tendance à la fiscalité, notamment la TVA à l'importation des œuvres d'art (5 % en Grande-Bretagne) qui pénalise le retour en Europe du patrimoine, compliquant indûment les comptes des marchands et fragilisant les professionnels en aval (sous-traitance artisanale, expertise).

M. Henry Neville, Président de la Confédération internationale des négociants en œuvre d'art, a estimé que seul un « *port franc* » assurerait l'équité des transactions en Europe, le marché de l'art étant devenu global. M. Anthony Browne, directeur de la Fédération britannique du marché de l'art, a souligné que, dans ce marché très spécifique, concernant une clientèle à hauts revenus, la perception des conditions du marché est un facteur déterminant ; les collectionneurs tendent à se détourner des places de Paris et de Londres en raison de complexités fiscales et administratives : le cas est flagrant en Asie où les acheteurs doivent arbitrer entre l'Europe et les Etats-Unis. D'une façon générale, le marché européen est en situation d'attrition par manque d'attractivité. Si cette tendance devait perdurer, l'Europe risquerait de perdre définitivement l'expertise qui lui permet

⁽²²⁾ Télégramme diplomatique rédigé à l'issue de la mission, en accord avec le rapporteur.

jusqu'ici de justifier les services à forte valeur ajoutée qui accompagnent la mise aux enchères d'œuvres d'art, quelle que soit leur provenance.

Au ministère britannique de la culture, qui s'affiche comme le « *champion du marché de l'art* », l'accent a été mis sur le caractère contre-productif de la réglementation communautaire : outre la TVA à l'importation, Londres estime que la négligence de la Commission à réviser depuis 1993 les seuils pour les licences d'exportation et les doutes entourant l'application de la directive sur le droit de suite, qui dépendra *in fine* de la position américaine, sont autant d'obstacles obérant le marché de l'art européen.

M. Lellouche a estimé que le moment était venu pour la profession de produire des études factuelles témoignant du détournement du marché et des pertes qui en résultaient. L'étude réalisée en 1999 à la demande de la Commission, mais dont il n'avait été tiré aucune conclusion opérationnelle, avait déjà mis en lumière les dommages portés au marché.

2. Réserves de l'administration fiscale, position en retrait de l'administration culturelle

M. Richard Brown, directeur des relations internationales à la direction des douanes et des droits indirects, s'est interrogé sur les causes de la disparité des marchés de l'art européen et américain, attribuant la croissance du dernier à un environnement économique globalement plus favorable. Tout en admettant que la TVA à l'importation des œuvres d'art constituait une recette marginale pour le Trésor public, il a estimé que la situation budgétaire britannique n'était pas favorable à un réexamen des taux de TVA ; bonne note avait été prise de l'intention du gouvernement français de demander des taux réduits pour la restauration et les disques, mais là n'était pas la priorité du gouvernement britannique : la réduction de la TVA sur des biens de consommation courante « *allait dans la mauvaise direction* ». En revanche, Londres souhaitait des taux réduits sur les matériaux de construction pour les économies d'énergie, la protection du patrimoine, ainsi que le « *maintien* » du taux réduit de 5 % sur l'importation des œuvres d'art.

Comme M. Lellouche observait que cette position était très en recul par rapport à la campagne menée il y a quelques années par le gouvernement Blair pour obtenir des conditions plus favorables, M. Brown a indiqué que « *l'administration était allée aussi loin qu'elle avait pu* » et que « *les perspectives de changement sur ce point étaient faibles* ».

Le directeur britannique a toutefois relevé que les ministres n'avaient pas encore été saisis de la question. Si des « *preuves* » (« *evidence* ») irréfutables de détournement du marché ou de distorsion de concurrence étaient apportées, il serait alors envisageable de saisir la Commission. Cela étant, Londres conservait un souvenir peu amène de son isolement sur la question lorsqu'il a été mis fin à son taux dérogatoire de 2,5 %.

Au ministère de la Culture, Mme Hillary Bauer, directrice de la propriété culturelle, a confirmé que le Trésor serait seul décideur en matière fiscale et que l'avis de son administration n'aurait qu'un caractère consultatif. En revanche, le ministère cherchait à promouvoir une politique patrimoniale visant à conserver en Grande-Bretagne les œuvres dites « *prééminentes* » ; la création de « *Resource* », un établissement public autonome issu en 2000 de la fusion de la direction des archives et de la direction des musées, avait

permis « *d'adoucir* » la pression fiscale sur les œuvres d'art par des procédures de dation aux musées nationaux et régionaux. De même, « *Resource* » favorisait l'accès du public aux propriétés à caractère historique qui étaient encouragées à conserver *in situ* mobilier et tableaux.

3. Nécessité d'une action politique à haut niveau

Lord Peter Brooke, ancien secrétaire d'Etat au Trésor, a observé que les réticences de l'administration fiscale étaient surtout dues au fait que les ministres concernés ne s'étaient pas encore prononcés sur la question. La question posée était avant tout politique, les rentrées fiscales concernées étant extrêmement réduites : l'argumentaire à développer devant le parlement et le gouvernement devait mettre l'accent sur la pérennité d'un marché qui conférait à l'Europe une forte identité.

Lord Brooke a également avancé l'idée que le Premier ministre britannique devait démontrer que sa politique européenne ne conduisait pas à une dégradation de la place internationale de Londres. La situation du marché de l'art, pour limité que ce marché fût, n'en était pas moins emblématique. Il se faisait fort de faire passer le message.

Lady Blackstone, secrétaire d'Etat chargée des arts auprès de la ministre de la Culture, a également fait part de sa disponibilité à agir sur le terrain politique, dès lors qu'elle pourrait argumenter que la révision de l'environnement fiscal du marché de l'art n'entraînerait pas des pertes trop importantes de revenu, ni des coûts additionnels, ni surtout des revendications complémentaires des autres Etats membres. Le dossier devait être isolé et ne pas être susceptible d'être invoqué comme précédent. Lady Blackstone s'est déclarée prête à s'en entretenir à délai rapproché avec M. Aillagon.

*
* *