

N° 1019 (1^{ère} partie)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2003.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
sur la redevance audiovisuelle

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PATRICE MARTIN-LALANDE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– UN FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC AUDIOVISUEL POUR QUOI FAIRE?	9
A.– QUEL PERIMETRE POUR LE SECTEUR PUBLIC?	9
B.– LES CONTRAINTES DE FINANCEMENT DE L’AUDIOVISUEL PUBLIC	10
1.– Quel niveau de la redevance, pour quel service public ?	10
2.– Une ressource fiable et régulière dans l’année	11
3.– Une dynamique qui doit être adaptée aux besoins et permettre une visibilité de moyen terme	13
C.– LES RECETTES PROPRES COMPLEMENTAIRES : QUELLES PERSPECTIVES ? ...	14
1.– La publicité	14
<i>a) La diminution récente des ressources due à la limitation de la durée des écrans publicitaires</i>	14
<i>b) Un marché dont les caractéristiques justifient le maintien de la présence d’acteurs publics forts</i>	15
2.– Une dépendance au financement par la ressource publique devenue plus marquée	16
3.– Les recettes commerciales dérivées : une contribution qui demeurera marginale	16
D.– UNE EXIGENCE DEMOCRATIQUE À SATISFAIRE	17
II.– LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE : LE CONSTAT TRES NEGATIF N’A QUE PEU EVOLUE	19
A.– UN CONSTAT TRES CRITIQUE, RESTE SANS SUITE	19
1.– Une position relativement nuancée de la Cour des comptes : un service qui progresse, mais une gestion inégalitaire et de nombreuses « fuites » dans le recouvrement	19
2.– Le constat critique de l’IGF, traduit par le précédent rapport de la MEC sur le recouvrement de l’impôt : un impôt « injuste, archaïque et coûteux »	19
3.– La redevance a été conservée, au profit de la suppression de la vignette automobile pour les particuliers	22
B.– DEPUIS TROIS ANS, UNE GESTION CONTRASTEE	23
1.– De réels efforts de productivité du service de la redevance	23
2.– Un effort incontestable de contrôle	23
3.– Un coût qui demeure élevé, pour des raisons structurelles	24
4.– Un taux de recouvrement, relativement faible, et encore décroissant	25

5.– De nouvelles exonérations, qui réduisent le produit de la redevance et perturbent son principe même	26
a) <i>Les exonérés antérieurs au premier janvier 1998</i>	27
b) <i>Les exonérés à compter du premier janvier 1998</i>	27
c) <i>Les nouveaux exonérés à compter du premier janvier 2001</i>	27
d) <i>Les nouveaux exonérés à compter du premier janvier 2002</i>	27
6.– Le retour des subventions budgétaires dans le financement de l'audiovisuel public.....	28
7.– La difficulté de faire évoluer le produit unitaire	29
III.– QUELLE SOLUTION DE SUBSTITUTION ?	31
A.– LA BUDGETISATION DES RESSOURCES DE L'AUDIOVISUEL	31
1.– L'inopportune suppression de toute recette spécifique : un objectif à terme, qui se heurte à un contexte de pénurie de ressources publiques.....	31
2.– La suppression du compte d'affectation spéciale : une budgétisation maintenant une recette spécifique ?	32
B.– LA TRANSFORMATION NECESSAIRE DE LA REDEVANCE A COURT TERME	32
1.– Une décision impérative concernant la redevance audiovisuelle d'ici le 1 ^{er} janvier 2004	32
2.– La nécessité de décisions rapides et claires.....	33
C.– DE NOUVELLES CONTRAINTES JURIDIQUES	33
1.– Les nouvelles contraintes budgétaires et fiscales posées par la loi organique relative aux lois de finances	33
2.– Les limites à la réforme découlant des contraintes communautaires	35
D.– L'EVENTAIL DU POSSIBLE, FORTEMENT REDUIT EN PRATIQUE	36
1.– Des solutions novatrices intéressantes, mais difficilement praticables.....	36
2.– Une consolidation du régime en vigueur : la réforme dans la continuité ?	38
a) <i>L'amélioration des moyens juridiques de contrôle, à assiette et recouvrement globalement inchangé ?</i>	38
b) <i>Une simplification minimale du fait générateur et des taux</i>	39
3.– L'adossement à l'impôt sur le revenu ne paraît pas constituer une solution optimale.....	40
4.– L'adossement à la taxe d'habitation : la voie la plus réaliste pour une réforme significative	41
a) <i>L'adossement du fait générateur : une vraie contribution à la réforme de l'État..</i>	41
b) <i>L'adossement du recouvrement : une indispensable première étape de simplification et d'économies</i>	47
CONCLUSION	49

2^{ème} partie

EXAMEN EN COMMISSION

AUDITIONS

3ème partie

AUDITIONS (SUITE)°
ANNEXES

INTRODUCTION

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui constitue l'un des leviers juridiques et financiers de la réforme de l'État, trouve une application particulière dans le domaine de l'audiovisuel.

En effet, cette loi organique, adoptée de manière consensuelle à partir d'une initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, impose – et c'est l'un de ses premiers effets dans le temps –, la disparition de l'ensemble du régime de la parafiscalité dès le 1^{er} janvier 2004.

Or la redevance constitue, aujourd'hui, la **première taxe parafiscale⁽¹⁾ par son produit, par le nombre de ses redevables, et par sa place essentielle dans le financement de l'ensemble du paysage audiovisuel français public.**

Cette transformation imposée à l'horizon de la fin de l'année en cours **permettra au Parlement de ne plus être dessaisi de sa fonction constitutionnelle** de détermination du taux, de l'assiette et des modalités de recouvrement d'un prélèvement dont le produit est d'un ordre de grandeur comparable à celui de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et qui constitue la ressource principale d'un compte d'affectation spéciale du budget de l'État, qui, lui, est soumis au Parlement.

Car la seconde particularité de ce financement tient à ce qu'il est affecté, et, de surcroît, affecté à des dépenses publiques qui tiennent un rôle particulier dans la vie des Français. Ceux-ci consacrent en effet, faut-il le rappeler, **trois heures et demi en moyenne par jour à la télévision.**

Cette affectation, dérogatoire aux grands principes de l'orthodoxie budgétaire, constitue la justification même du prélèvement. En conséquence, la question de l'évolution de la redevance représente en réalité un **double enjeu** : en premier lieu, celui de la **modernisation du financement de l'audiovisuel public**, parfois perdu de vue; et, par ailleurs, l'enjeu de la **réforme de l'État et des services financiers**, ainsi que de la simplification de la fiscalité, également essentielle.

La Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances a formulé, il y a trois ans, un constat critique et des propositions fortes sur le devenir de la redevance audiovisuelle. Mais depuis, les circonstances économiques, budgétaires et juridiques ont très sensiblement évolué, et le contexte global des finances publiques et du secteur de l'audiovisuel public a également changé.

⁽¹⁾ Même si sa dénomination de redevance pourrait laisser penser qu'il ne s'agit pas d'une taxe parafiscale, et donc qu'elle ne serait pas concernée par les contraintes posées par la LOLF, telle est bien sa nature, ainsi que l'a confirmé le Conseil constitutionnel dès 1960.

À l'heure de la décision, inéluctable, car inscrite dans le « marbre » de la loi organique, il convenait donc d'actualiser le travail accompli en 2000, et d'envisager toutes les contraintes et toutes les hypothèses, sans en écarter aucune, de façon à éclairer l'opinion publique sur ce sujet à la fois juridique, économique et citoyen, et à permettre au Parlement, qui sera appelé, à l'automne prochain, à examiner les propositions du Gouvernement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, de lui faire connaître préalablement son point de vue.

I.- UN FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC AUDIOVISUEL POUR QUOI FAIRE?

A.- QUEL PERIMETRE POUR LE SECTEUR PUBLIC?

La justification de la redevance, sous sa forme actuelle ou sous une autre modernisée, réside, puisqu'il s'agit d'une recette affectée, dans l'objet même de ce qu'elle contribue à financer : le service public de l'audiovisuel.

Il est clair que cet angle d'analyse conduit rapidement à des questions essentielles, parmi lesquelles les deux suivantes :

– ne convient-il pas, parallèlement, de **rechercher une réorganisation**, entre les opérateurs et à l'intérieur des opérateurs, ainsi que des **gains de productivité**, dans un univers plutôt marqué par le morcellement des structures et par une culture qui n'est pas toujours imprégnée du souci de l'économie des deniers publics ?

– le **périmètre actuel du secteur public est-il durable** ? En l'occurrence, les orientations actuellement fixées au service public par le Gouvernement reposent sur la recherche de la stabilité. D'une part, le **développement de nouvelles chaînes**, y compris dans le cadre des trois canaux préemptés de la TNT (télévision numérique terrestre), est **suspendu**, sauf, peut-être s'agissant du projet de **chaîne d'information internationale**, qui serait toutefois sans doute plutôt financé par le budget du ministère des Affaires étrangères. D'autre part, la **privatisation de France 2 n'est pas à l'ordre du jour**. Le Gouvernement estime en effet qu'un service public fort ne peut pas se passer d'une chaîne généraliste forte, qu'une **éventuelle privatisation contribuerait à déstabiliser le marché de la publicité par une ponction supplémentaire nécessaire pour** remplacer la redevance pour la chaîne privatisée, et, enfin, qu'il est préférable de demander au service public de cultiver sa différence, notamment avec plus de contenus culturels, dans le sens préconisé par le rapport de Mme Catherine Clément.

Si **les grands traits du secteur public apparaissent, en conséquence, plutôt stables à moyen terme**, l'occasion de la réforme de la redevance, et du compte d'affectation spéciale, pourrait être saisie pour opérer une **clarification plus limitée**. En particulier, la transparence budgétaire gagnerait à ce que la subvention inscrite au budget des Affaires étrangères en faveur de RFI (Radio France internationale), – alors que la radio ne constitue manifestement pas la priorité de ce ministère dans le cadre de sa politique audiovisuelle extérieure, plutôt tournée vers la télévision, comme l'a clairement relevé la Cour des comptes –, soit **financée par le produit qui succèdera à celui de l'actuelle redevance**, quel qu'il soit.

En contrepartie, le financement de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), dont les missions sont plus de nature culturelle et patrimoniale que liées à l'audiovisuel public, pourrait être inscrit au budget de la Culture, par le « transfert » de la dotation budgétaire consacrée à RFI, d'un montant proche. RFI sortirait ainsi d'une situation particulièrement ambiguë, et peu propice au dynamisme de ses ressources puisque la subvention du budget des Affaires étrangères croît tendanciellement moins vite que la part du produit de la redevance qui lui serait affectée, et subit les régulations budgétaires comme les autres dépenses du budget de l'État. Il resterait à trouver, dans cette hypothèse, les modalités de financement de l'effort spécifiquement nécessaire pour la numérisation des archives audiovisuelles de l'INA. Ces différents projets sont actuellement à l'étude par le Gouvernement, mais n'auraient, en tout état de cause, pas d'incidence nette sur le montant des ressources publiques nécessaires à l'audiovisuel public.

B.- LES CONTRAINTES DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1.- Quel niveau de la redevance, pour quel service public ?

La France, en Europe, se situe dans une **situation intermédiaire en matière de redevance**. Son montant unitaire est en effet à mi-chemin entre les montants les plus élevés des pays disposant d'un service public de l'audiovisuel comparable au nôtre (*cf. annexe 1* : 178 € pour le Royaume-Uni, 193 € pour l'Allemagne, 273 € pour le Danemark), et les montants les plus faibles (94 € pour l'Italie, 107 € pour l'Irlande), et même plus proche de ces derniers.

Pour la même raison, l'audiovisuel public français demeure dans une **logique de demi-mesure**, avec un financement majoritaire par la redevance, mais une part non négligeable de financement par les recettes publicitaires de marché. Cette logique de demi-mesure s'applique, au demeurant, pour toutes les chaînes généralistes de France-Télévisions, contrairement à la situation britannique dans laquelle la chaîne la plus récente et la plus commerciale (*Channel 4*) est financée exclusivement par la publicité.

Enfin, la France est demeurée dans une situation d'expectative, en **élargissant progressivement ses exonérations et réduisant le produit de la redevance**, tout en **renonçant, jusqu'à présent, à la supprimer complètement**, comme ont su le faire d'autres États européens comme les Pays-Bas en 2000 et la Belgique⁽²⁾ en 2002. Certains États, qui, à l'instar de l'Espagne et du Portugal⁽³⁾, n'ont pas de redevance depuis longtemps, connaissent cependant une situation de financement de leur audiovisuel public difficile, avec un endettement élevé résultant de dotations budgétaires insuffisantes.

⁽²⁾ Pour la région flamande et pour Bruxelles. Pour la Wallonie, la redevance a été sensiblement réduite, de 186 € à 138 €.

⁽³⁾ Le Portugal a supprimé la redevance sur la télévision en 1990. Une redevance pour le financement de la radio est collectée avec la facture d'électricité (1,39 €/mois et par foyer, en 2002).

La **question du montant unitaire** ne doit cependant pas s'analyser uniquement par référence aux voisins, même si la comparaison internationale est toujours éclairante. Elle doit en effet surtout tenir compte de **la nature de ce qu'elle finance, et donc de la spécificité du service public**, conformément d'ailleurs aux exigences communautaires en matière d'aide d'État au secteur audiovisuel public (*cf. infra*).

Pour Radio-France, RFI et Arte, la question ne paraît pas devoir réellement se poser. En revanche, le cas de **France Télévisions** appelle sans doute une analyse plus précise. En l'occurrence, le montant de la redevance versé au groupe (**1.499 millions d'euros dans le budget 2003**) représente **65 % de son budget**, et équivaut à la **totalité du coût de la grille**. Il pourrait être pertinent, à l'occasion de la réforme du financement, de réfléchir de nouveau à la nécessité de **financer par des ressources publiques des programmes qui s'apparenteraient trop à des pratiques commerciales banales**. C'est pourquoi le rapport remis au ministre de la Culture et de la Communication par Mme Catherine Clément plaide, utilement, dans le sens d'une exigence de supplément culturel dans le service public.

Mais il serait également loisible de s'interroger sur la pertinence du financement de la grande généraliste qu'est France 2 par un mélange publicité-redevance⁽⁴⁾, alors qu'elle se place, parce que telle est sa mission, sur le terrain de la concurrence avec TF1, quand France 3, dont la mission de service public est sans doute plus nette, doit également inclure des écrans publicitaires qui brouillent son image⁽⁵⁾.

Dans cette perspective, on pourrait **imaginer que France 3**, comme la BBC, **soit financée uniquement par la redevance**, et que **France 2**, plus proche du secteur concurrentiel, **soit financée par une proportion de publicité supérieure**, – sans être évidemment totale –, correspondant mieux à la différence de perception réelle de la dimension relative de service public.

En poussant le raisonnement encore au-delà, on peut même se demander si le service public représente effectivement 65 % des charges de France-Télévisions, et si **d'autres modalités de gestion du service public** ne pourraient pas être envisagées à terme, permettant de lier de manière directe financement public et obligations de service public, par exemple par la voie d'appels d'offres.

2.– Une ressource fiable et régulière dans l'année

Les entreprises de l'audiovisuel public sont structurellement placées dans une situation ambiguë. En effet, leur activité s'inscrit dans un registre largement concurrentiel (totalement pour France 2 et France 3, moins pour Arte), alors qu'elles sont essentiellement dépendantes de ressources publiques.

⁽⁴⁾ Pour France 2, la redevance représentait en 2002, 582 millions d'euros, pour 350 millions d'euros de publicité-parrainage. Pour France 3, les montants respectifs s'élevaient à 723 millions d'euros de redevance et 229 millions d'euros de publicité-parrainage.

⁽⁵⁾ Même si, comme le disent certains, le téléspectateur, y compris du service public, apprécie la publicité. En l'occurrence, un sondage commandé par les sociétés d'auteurs (SCAM-SACD) en janvier 2002 montre que, parmi les français de plus de 18 ans, deux tiers sont favorables à la suppression complète de la publicité sur les chaînes de France Télévisions, contre seulement un tiers favorable à son maintien.

En l'absence de **fonds propres significatifs**, résultant soit de dotations en capital par l'État, soit de mise en réserve de résultats bénéficiaires, difficilement compatibles avec le financement par des ressources publiques apparentées à une imposition, ces **entreprises ne disposent d'aucune réserve** leur permettant de lisser des aléas trop marqués de leurs ressources non commerciales. Cette situation les **distingue fondamentalement des entreprises concurrentes privées**.

Inversement, leur fonctionnement en grande partie pluriannuel, ou du moins fondé sur des contrats de production dont l'horizon dépasse l'annualité budgétaire stricte, les **différencie profondément des administrations classiques**.

Ces différentes raisons expliquent la nécessité de ressources publiques dont la nature ou les modalités garantissent une certaine **régularité, fiabilité et visibilité à moyen terme**, comme le traduit précisément le contrat d'objectifs et de moyens, en cours de renégociation, pour France Télévisions et Arte.

De manière plus ponctuelle, actuellement, les versements des recettes collectées, aux sociétés attributaires, alimentent « naturellement » leur trésorerie, tout au long de l'année. Les **versements** sont faits, depuis juin 1995, **deux fois par semaine**, les mardi et vendredi. Le système en place est d'autant plus favorable aux organismes que les versements effectués au cours du premier trimestre représentent environ le tiers des encaissements, ce qui fait bénéficier les organismes d'une confortable **avance de trésorerie**.

Il va de soi, à cet égard, que le passage à un recouvrement à date fixe peut, suivant la date à laquelle il a lieu, créer un profil favorable si la date intervient tôt dans l'année, ou défavorable si elle intervient par exemple à l'automne, pour la trésorerie des organismes. Dans ce cas, ceux-ci pourraient être conduits à supporter des frais financiers supplémentaires non négligeables.

Cette contrainte n'est sans doute pas majeure pour un groupe de la taille de France Télévisions, mais peut présenter plus d'incidences pour un organisme plus petit, quasi-totalement dépendant de la redevance, à l'instar de RFI ou, même, d'Arte.

Dans ces conditions, un dispositif de **prise en charge de l'avance par le budget de l'État**, s'inspirant du **modèle du compte d'avance** des impôts locaux directs **aux collectivités territoriales**, devrait sans doute être imaginé. En effet, quelle que soit l'évolution retenue pour la redevance, il va de soi que la période de début d'année, et la première année après la réforme de manière générale, ne doivent pas conduire à une rupture de financement qui mettrait les organismes en grande difficulté financière. En conséquence, dans le cas où le recouvrement serait par exemple lié à celui de la taxe d'habitation, **l'État** devrait trouver les moyens de **financer l'avance de trésorerie des 1/12èmes successifs du produit annuel de la redevance**, du 1^{er} janvier à la mi-octobre, soit une avance globale de trésorerie à l'automne de 1,5 milliard d'euros.

L'avantage de trésorerie correspondant aux modalités actuelles de versement tout au long de l'année représente un montant non négligeable, même si, contrairement à ce qui est parfois avancé, il demeure très inférieur à celui du service

de la redevance. En effet, sur la base d'hypothèses simplificatrices ⁽⁶⁾, cet avantage pourrait être estimé globalement, à environ 22 millions d'euros, par rapport à un versement de la totalité des ressources à la mi-octobre, et serait même favorable, de 20 millions d'euros, dans l'hypothèse d'un versement de la totalité des ressources à la mi-mars.

3.- Une dynamique qui doit être adaptée aux besoins et permettre une visibilité de moyen terme

Les contraintes de financement de l'audiovisuel public résultent de plusieurs facteurs, parmi lesquels :

- la **hausse tendancielle des coûts de grille de l'ensemble des chaînes généralistes** du paysage audiovisuel français, due à la fois à l'augmentation des coûts humains individuels (avec les cachets des vedettes) et à la relation présumée entre audience, donc recettes publicitaires, et coût des programmes. À cet égard, il est d'ailleurs quelque peu paradoxal de constater que, ainsi que l'indique M. Marc Tessier, président de France-Télévisions, les coûts de grille et la ressource publique de la télévision publique suivent l'évolution des coûts de grille du *leader* du marché, lesquels répercutent eux-mêmes la hausse des recettes publicitaires, dont il serait pourtant souhaitable que le secteur public s'abstraie autant que faire se peut !

- les **facteurs endogènes, propres au secteur public**, notamment les **coûts humains** collectifs (importance du recours aux intermittents du spectacle, modalités de mise en œuvre des 35 heures, incidence des automatismes de la convention collective applicable à l'audiovisuel public, ...) ;

- le souci de **qualité des programmes**, dans la perspective de la recherche d'une véritable **identité** du service public (documentaires, fictions...), avec des contraintes supplémentaires fixées soit par la loi, soit par les cahiers des charges.

Le rythme moyen d'évolution des ressources publiques de France-Télévisions, premier consommateur du produit de la redevance, est traduit dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'entreprise, sous la réserve d'en retrancher ce qui correspond aux financements supplémentaires liés aux projets, retardés ou annulés, initialement prévus dans le cadre de la TNT. Ce **rythme est d'environ 3 % par an**, en monnaie courante. Un calcul plus fin devrait cependant tenir compte de la réalité de l'évolution des recettes publicitaires constatées.

Ce taux ne représente, pour l'économie française actuelle, qu'une stabilisation, voire une légère diminution en proportion du PIB, puisque la croissance du PIB en **valeur**, s'élève le plus souvent au moins à 3 % (1,5 % de taux d'inflation, et 1,5 % de taux de croissance économique en volume). **En revanche, par rapport à la programmation des dépenses publiques inscrite dans le contexte communautaire** pour les années à venir, proche d'une croissance nulle en

⁽⁶⁾ Sur la base d'un profil de trésorerie lissé sur l'année, par mois, et avec les taux de marché de 2002. Pour France-Télévisions, qui a réalisé l'estimation, les montants respectifs s'élèveraient à 13,4 millions d'euros et à 11,7 millions d'euros.

valeur, un tel **taux** est évidemment **très supérieur à la norme budgétaire globale prévisible**. En tout état de cause, un éventuel supplément de produit de la redevance réformée devrait impérativement être affecté au coût de la grille et contribuer au renforcement de l'identité spécifique du service public.

Pour ce qui concerne **Radio-France**, deuxième bénéficiaire de la redevance, les **contraintes sont analogues**. Les chaînes de radio privées voient actuellement leurs moyens sensiblement croître. De même, sinon de manière encore plus marquée, les dépenses de structure de Radio-France subissent le poids des charges salariales, qui représentent une fraction de plus du double de celle de France-Télévisions dans l'ensemble des charges. Enfin, Radio-France doit réaliser des **investissements coûteux**, qu'il s'agisse de sa **numérisation** intégrale, ou du **déplacement d'une partie de ses services** en dehors de la tour centrale de la Maison de la Radio, pour des raisons de sécurité. Globalement, l'évolution des moyens nécessaires au développement normal de Radio-France s'élève, comme pour France Télévisions, à environ 3 à 4 % par an.

C.- LES RECETTES PROPRES COMPLEMENTAIRES : QUELLES PERSPECTIVES ?

1.- La publicité

a) La diminution récente des ressources due à la limitation de la durée des écrans publicitaires

La réduction, par la loi du 1^{er} août 2000, de la durée des écrans publicitaires, décidée par le précédent Gouvernement, constitue une évolution également importante dans les conditions et les contraintes du financement de l'audiovisuel public, postérieurement au précédent rapport de la MEC.

En effet, la **réduction de 12 à 10 minutes** en 2000, **puis à 8 minutes** en 2001 de la durée maximale des écrans publicitaires par heure glissante s'est traduite par plusieurs effets, partiellement contraires :

– en premier lieu, une **baisse marquée de la durée des écrans globaux** du groupe France Télévisions, passée d'un pic de 221 minutes en moyenne par jour en 1999, à 185 minutes en 2000, avant de remonter légèrement ensuite. L'écart avec l'ensemble TF1-M6 est, en conséquence, passé de 60 minutes, à un étiage de 104 minutes en 2000, avant de s'établir à un niveau intermédiaire de 72 minutes ;

– une **évolution des prix favorable**, puisque le prix moyen net de la minute a sensiblement augmenté entre 1999, année de son étiage, et 2001, année de son maximum. Cette évolution favorable résulte d'une élasticité fortement négative du prix à la durée, dans le contexte d'une certaine **raréfaction des écrans disponibles**, et, voire essentiellement, des **choix du groupe public** d'optimiser la programmation de ses écrans publicitaires, tout en respectant le cadre législatif ;

ÉVOLUTION DU PRIX MOYEN NET DE LA PUBLICITE EN EUROS/MINUTE

	1998	1999	2000	2001	2002
France 2	170,7	165,1	189,8	200,5	192,6
France 3	167,5	152,5	181,2	180,1	157,3
France 5	-	-	-	21,0	23,9

Source : France Télévisions

– une **diminution, proportionnellement réduite en montant, des recettes publicitaires**, résultant de la compensation partielle de la diminution de la durée des écrans par l’augmentation du prix moyen de la minute. Les recettes de publicité et de parrainage réalisées sont ainsi passées de 720 millions d’euros en 1999 à 616 millions d’euros en 2001 – année particulièrement morose du point de vue publicitaire – avant de remonter à 666 millions d’euros en 2002, soit une diminution de seulement 54 millions d’euros par rapport à 1999, ne représentant que 8 % de pertes de recettes environ. Globalement, par rapport aux tendances calculées en moyenne pluriannuelle, la perte de chiffres d’affaires n’a été que de 25 %, selon le Président de France-Télévisions, ainsi qu’il l’a indiqué lors de son audition.

RECETTES DE PUBLICITÉ ET DE PARRAINAGE DES SOCIÉTÉS NATIONALES DE PROGRAMMES,
y compris accords de chaîne et « dotations cadeaux »

(en millions d’euros)

Recettes nettes de publicité		1999	2000	2001	2002
France Télévisions	Prévision	727,9	633	621	625,6
	Réalisation	720	687,5	616,1	665,6
– dont France 2	Prévision	422,7	363,9	359	355,2
	Réalisation	428,6	401,1	348,8	377
– dont France 3	Prévision	305,2	269,1	250,6	253,2
	Réalisation	291,4	286,4	251,0	268,7

Source : Direction de la stratégie financière, France Télévisions

b) Un marché dont les caractéristiques justifient le maintien de la présence d’acteurs publics forts

Le marché de la publicité télévisuelle se caractérise, d’ores et déjà, par une **forte concentration, entre les principales chaînes généralistes**. Parmi celles-ci, les **deux principales généralistes privées (TF1 et M6), représentent plus des trois-quarts du marché**, dont elles constituent les *leaders* naturels. Cette situation s’est naturellement encore accentuée depuis 2000.

PARTS DE MARCHÉ DES INVESTISSEMENTS PUBLICITAIRES

(en pourcentages)

	TF1	M6	F2	F3	F5	FTV	Canal +	Autres
1999	50,3	18,8	16,1	10,4	0,5	26,5	2,8	1,1
2002	53,6	22,7	11,9	8,5	0,7	21,0	2,5	0,1

Source : Secodip, transmis par FTV

Ce marché est singulièrement **important pour l'ensemble des acteurs économiques**, en ce qu'il constitue l'un des vecteurs les plus importants des investissements publicitaires, et, au demeurant, est sans doute appelé à s'élargir encore avec l'ouverture probable des secteurs interdits à la télévision. Le maintien d'un **minimum de concurrence sur ce marché déjà très oligopolistique justifie le souci de conserver au moins un acteur tiers**. De surcroît, la diversité des supports constitue une **richesse économique pour les annonceurs**, dont certains ne visent d'ailleurs pas la fameuse « ménagère de moins de cinquante ans », qui représentait jusqu'à présent le « cœur de cible » du *leader* du marché. Ainsi, l'ensemble de la **régie publicitaire de France Télévisions compte 30 à 40 % d'annonceurs de plus que ses concurrents privés**. En conséquence, le secteur public peut utilement jouer le rôle d'acteur tiers de ce point de vue, compte tenu du positionnement diversifié de ses contenus.

2.– Une dépendance au financement par la ressource publique devenue plus marquée

Compte tenu de la diminution sensible des recettes commerciales, le manque à gagner pour les chaînes publiques a été compensé par un relèvement des recettes de la redevance, résultant tant de la hausse du montant unitaire, que du dynamisme de l'assiette (et des efforts de contrôle). Globalement, les **ressources publiques représentent, depuis 2000, près de 77 % de l'ensemble des ressources de l'audiovisuel public**. Ce taux est toutefois différencié entre **France Télévisions**, dont la redevance représente 65 % des ressources, et **Arte et RFI**, pour lesquels la redevance est l'**unique source de financement**. **Radio-France, RFO et l'INA** disposent, pour leur part, mais pour un **niveau modeste, de ressources publicitaires**.

STRUCTURE DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en pourcentages)

	Loi de finances initiale 1998	Loi de finances initiale 1999	Loi de finances initiale 2000	Loi de finances initiale 2001	Loi de finances initiale 2002
Ressources publiques	69	69	74	76,6	76,8
Publicité parrainage	26	25,5	21,9	19,4	19,5
Autres ressources propres	5	5,5	4,1	4	3,7

Source : Rapport spécial de votre Rapporteur, doc. AN n° 256-annexe 12 du 7 novembre 2002

3.– Les recettes commerciales dérivées : une contribution qui demeurera marginale

Contrairement aux entreprises de l'audiovisuel privé, celles du secteur public **ne peuvent rechercher des compléments de recettes** vraiment significatifs dans les **activités commerciales dérivées**, qui ne rentrent pas dans leurs cahiers des charges. Elles ne peuvent guère se lancer dans des produits dérivés des émissions de

télé-réalité, et ne peuvent compter **que sur les diffusions de leurs productions et co-productions**.

Mais, contrairement au cas du Royaume-Uni, la différence de qualité des productions du secteur public n'est peut-être pas de nature en France, à faire de celui-ci un fournisseur d'un marché qu'il serait en mesure d'influencer profondément. De plus, le régime des droits sur les productions françaises, notamment vis-à-vis de l'étranger, n'est **pas favorable aux opérateurs français**. Enfin, sinon peut-être surtout, l'exemple britannique bénéficie de l'avantage naturel de la production directe en **langue anglaise**. En tout état de cause, les recettes commerciales accessoires ne représentent que 6 % de l'ensemble des ressources de France Télévisions.

D.- UNE EXIGENCE DEMOCRATIQUE À SATISFAIRE

Il peut sembler d'une banalité absolue de rappeler que la communication, et notamment l'audiovisuel, – qu'il soit public ou privé –, représente un enjeu majeur de notre société, au regard de l'importance de la durée que les français passent devant leur téléviseur, ou à écouter leur radio. Pourtant, ce constat conduit à **exiger un débat démocratique approfondi, chaque année**, en particulier au Parlement, sur les moyens et les objectifs poursuivis en la matière par le Gouvernement.

Certes, la loi du 1^{er} août 2000 exige la présentation annuelle par le président de France-Télévisions, devant les commissions parlementaires chargées des affaires culturelles, de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de l'entreprise qu'il dirige. Mais cette présentation ne constitue qu'un mode de contrôle *a posteriori*, lié à un nouveau mode de gestion contractuelle de l'entreprise. Elle ne peut suffire à remplir l'exigence précitée d'un débat public sur les objectifs, les missions et les moyens publics qui leur sont alloués, qui doit avoir lieu **dans le cadre du débat budgétaire** au Parlement.

Par ailleurs, une des justifications majeures de l'affectation d'une ressource publique à une dépense tient à ce que le **contribuable est supposé mieux accepter le principe du prélèvement qu'il subit s'il en perçoit directement la contrepartie**. L'affectation, qui n'a jamais été contestée, de la CSG aux régimes obligatoires d'assurance maladie, témoigne de cette règle intuitive.

S'agissant d'une redevance pour utilisation d'un poste, ou même plus généralement d'un prélèvement obligatoire destiné uniquement à financer le service public audiovisuel, se pose la question de l'**information des contribuables sur la nature des services qui leur sont rendus**.

Certes, on pourrait estimer qu'il leur suffit de regarder les programmes pour en évaluer l'attrait ou la qualité. Mais on peut également penser qu'une **information plus générale devrait leur être fournie avec leur avis de recouvrement**, comme pour l'impôt sur le revenu. Il est sans doute regrettable que personne n'ait cherché, jusqu'à présent, à donner du contenu et du sens à l'acte de paiement de la redevance,

si l'on excepte la mention laconique, ajoutée par le service de la redevance sur l'avis de mise en recouvrement ⁽⁷⁾.

Cette lacune pourrait être comblée, au-delà de l'information écrite jointe à l'avis de recouvrement, par l'**utilisation des supports audiovisuels eux-mêmes**, par exemple dans le cadre d'émissions de télévision ou de radio consacrées à cette pédagogie de l'utilisation des ressources publiques.

Votre Rapporteur se **félicite de ce que le président de France Télévisions ait indiqué, lors de son audition, que serait en principe donnée suite à cette suggestion** ⁽⁸⁾ à l'automne prochain.

De même, il conviendrait que soit **enfin mis en place** un dispositif permettant une certaine prise en compte de la demande, des attentes et des critiques des téléspectateurs, avec l'interactivité nécessaire pour qu'il existe un juste retour de leurs remarques. Ce dispositif était prévu par l'article 46 de la loi du 1^{er} août 2001, qui créait un **conseil consultatif des programmes** composé de vingt membres nommés pour trois ans, choisis par tirage au sort parmi les redevables de la redevance audiovisuelle.

Ces règles, trop précises et trop restrictives, ont en pratique empêché la mise en œuvre de ce conseil dans des conditions convenables. Mais, **si une recette spécifique devait être maintenue au profit de l'audiovisuel**, et en particulier si celle-ci demeurait liée à la détention d'un téléviseur, la **mise en œuvre d'un dispositif de consultation** interactive des spectateurs devrait **constituer une exigence absolue**, quitte à simplifier, par la voie législative ou par un déclassement réglementaire au titre de l'article 37 de la Constitution, les actuelles dispositions législatives inapplicables.

⁽⁷⁾ La mention tient en une phrase, très synthétique, même si indiquée en majuscules et en gras : « Le produit de la redevance est versé aux entreprises de l'audiovisuel public et représente environ 75 % de leur budget ».

⁽⁸⁾ Ainsi que votre Rapporteur a pu l'indiquer dans son rapport spécial sur le budget de la communication pour 2003, et à chaque fois qu'il a rencontré, depuis, les responsables de France Télévisions ou de sa tutelle.

II.– LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE : LE CONSTAT TRES NEGATIF N'A QUE PEU EVOLUE

A.– UN CONSTAT TRES CRITIQUE, RESTE SANS SUITE

1.– Une position relativement nuancée de la Cour des comptes : un service qui progresse, mais une gestion inégalitaire et de nombreuses « fuites » dans le recouvrement

La Cour des comptes s'est peu intéressée aux questions relatives au recouvrement de la redevance audiovisuelle. Elle a cependant relevé, d'une part, que le Service avait réalisé des **gains constants de productivité**, mesurés sur la base de son coût budgétaire apparent ramené aux encaissements. D'autre part, elle a observé des **écarts importants entre les régions**, voire les départements, relevant notamment des taux d'admission en non-valeur des impayés allant de 4,8 % à Lille, à 9,4 % à Toulouse, et plus de 60 % aux Antilles. De même, les **taux de remises gracieuses** ne représentent « que » 19 % des comptes d'assujettis à Rennes, mais 34 % à Toulouse. Les responsables du Service ne considèrent toutefois pas ces écarts comme sensiblement différents de ceux qui peuvent être constatés pour les autres impôts.

2.– Le constat critique de l'IGF, traduit par le précédent rapport de la MEC sur le recouvrement de l'impôt : un impôt « injuste, archaïque et coûteux »

Le rapport présenté en juillet 2000 par le précédent Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Didier Migaud, au nom de sa Mission d'évaluation et de contrôle, a repris les principales critiques formulées par le **rapport** de 1999 de l'**Inspection générale des finances**, élaboré sous la direction de M. André Barilari, inspecteur général des Finances.

Sans revenir inutilement sur ce constat dépourvu d'ambiguïté et ayant fait l'objet d'une conclusion consensuelle au sein de la commission des Finances, il apparaît nécessaire d'en retracer les trois points principaux, qui ont conduit à qualifier la redevance audiovisuelle d'« *impôt archaïque, injuste et coûteux à gérer* », selon une formule qui a depuis fait florès.

« Archaïque », la redevance l'est sous de multiples aspects.

En premier lieu, son régime de taxe parafiscale – au demeurant très particulier – témoigne des tous débuts de la V^{ème} République. Ce régime, incompatible avec les prérogatives constitutionnelles du Parlement en matière d'impôt, disparaîtra cependant à la fin de l'année 2003.

En second lieu, la redevance est fondée sur une **assiette** d'ores et déjà techniquement dépassée, et dont l'**obsolescence rapide** est largement programmée.

Certes, la détention d'un poste de radio a fini par être exclue de l'assiette de la redevance, en 1980, vingt ans après l'apparition des transistors, qui ont conduit à une multiplication exponentielle du nombre de postes de radios par ménage (aujourd'hui de 7 en moyenne). Il serait dommageable, pour la modernité et l'acceptabilité de l'impôt, de devoir attendre aussi longtemps pour faire évoluer l'assiette fondée sur la détention d'un poste de télévision.

Or, actuellement, l'assiette est sujette à de fortes critiques.

En premier lieu, le **taux réduit pour les postes noir et blanc ne correspond plus à la réalité technologique**, et fait certainement l'objet d'abus destinés à réduire le montant de redevance normalement dû.

Par ailleurs, le poste de télévision **ne constitue plus le seul moyen d'accéder aux programmes** des chaînes publiques. Ainsi, il est d'ores et déjà possible de dédoubler le moniteur (écran) et le *tuner* (dans un magnétoscope non taxé par exemple), ce qui permet de voir les programmes diffusés sans être soumis à aucune redevance : en effet, même si le décret n° 92-304 du 30 mars 1992 relatif à l'assiette et au recouvrement de la redevance prévoit, depuis peu, que « *Tout dispositif permettant la réception de la télévision est considéré comme appareil récepteur de télévision* », cette définition extensive est à l'évidence difficilement applicable et contrôlable dans le cas du couplage *moniteur/tuner*. Il est courant de trouver, sur le marché, des micro-ordinateurs équipés, en série, d'une carte *video* et d'un *tuner* permettant de regarder la télévision. Inversement, la détention d'un poste utilisé comme simple moniteur associé à un magnétoscope ou à un lecteur de DVD utilisé uniquement pour le visionnage d'enregistrements VHS ou DVD, ne permet pas, en droit, d'échapper à la redevance, sauf à être en mesure de prouver que le poste ne peut pas permettre d'accéder aux programmes hertziens.

L'obsolescence technique de l'assiette apparaîtra plus encore avec la **diffusion**, à court ou moyen terme, de **programmes de télévisions** sans appareil de télévision, avec un ordinateur de bureau accédant à l'**internet haut débit** : TF1 défend ainsi, pour un avenir proche⁽⁹⁾, la technologie ADSL comme substitut à la télévision numérique terrestre hertzienne. Avec les seules technologies existantes, pourtant limitées en termes de débit d'information, et encore difficilement compatibles avec une diffusion équivalent au *broadcast*, qui exige un débit d'au moins 4 Mbit/s très supérieur à l'internet haut débit actuellement accessible en France aux particuliers, il existe aujourd'hui déjà plus de 2.000 télévisions sur l'internet⁽¹⁰⁾.

Enfin, l'**objet même de l'utilisation du produit** de la redevance atteste de son caractère archaïque. Ainsi, de la manière la plus évidente, le **financement des**

⁽⁹⁾ *Qui pourrait être la fin de l'année 2003, ou le début de l'année 2004. Cf. « Télévision : la course à l'ADSL », Les Échos, 12 juin 2003.*

⁽¹⁰⁾ *La télévision sur Internet, de Michel Agnola et Rémy Le Champion, PUF, Que sais-je ?, n° 3648*

radios publiques par une redevance assise sur les postes de télévision ne présente aucune logique autre qu'historique, même si, de manière marginale, le câble et le satellite donnent accès, sur les postes de télévision, à un nombre important de radios, notamment de la bande FM, en mode numérique. Surtout, les chaînes publiques ne représentent plus qu'**une part limitée de l'audience**, devenue **même minoritaire** puisque d'un ordre de grandeur limité à 40 %, et encore appelé à diminuer avec le développement de l'audience des télévisions thématiques du câble et du satellite, voire, d'ici quelques années, du numérique hertzien. Dans ces conditions, 60 % des ménages peuvent ne jamais regarder les chaînes publiques, tout en restant assujettis à une redevance exclusivement destinée à les financer.

« Injuste », la redevance l'est demeurée, même si certaines exonérations ont été introduites depuis juillet 2000 en faveur des ménages âgés modestes.

En tout état de cause, la redevance demeure un **impôt de montant** fixe, donc non progressif, et **élevé au regard du prix d'achat** des téléviseurs neufs. Ce rapport est de plus en plus défavorable, dans la mesure où le prix des téléviseurs diminue, alors que le montant de la redevance augmente significativement en tendance, même s'il est resté fixe en 2003.

Par ailleurs, les exonérations décrivent maintenant un **régime globalement complexe**. Ainsi, il est **difficilement compréhensible**, du point de vue de l'équité, que les titulaires du RMI soient exonérés, mais à la condition qu'ils le demandent, et ce sans aucun texte.

Enfin, il est difficile pour le redevable de comprendre pourquoi la détention de postes multiples dans la **résidence principale** ne donne lieu au paiement que d'**une seule redevance**, alors qu'ils peuvent aisément être regardés **simultanément** par différents membres de la famille – ce qui est généralement la raison même de la multi-détention –, quand la détention d'un poste unique dans une résidence secondaire donne normalement lieu au paiement d'une seconde redevance, alors que, sauf cas particulier, les téléviseurs sont rarement regardés simultanément par le même foyer dans les résidences principale et secondaire. En tout état de cause, les programmes sont les mêmes.

L'injustice de la redevance tient également à l'**importance de la fraude qu'elle subit**, laquelle conduit à faire supporter par ceux qui l'acquittent normalement la charge esquivée par ceux qui s'en exonèrent. Le précédent rapport de la MEC indiquait que le Service de la redevance estimait le taux de fraude environ à 7,6 %. L'IGF, dans son rapport, se fondant sur des rapprochements au niveau départemental, concluait pour sa part à un taux de fraude sensiblement plus élevé, à hauteur de 16,7 % au plan national, dont 10,9 % pour les résidences principales et 65,9 % (!) pour les résidences secondaires. Selon les données les plus récentes fournies par la direction générale de la comptabilité publique, **le taux de fraude s'élèverait à environ 8,5 %**. Ce taux n'est certes pas significativement

supérieur à celui constaté à l'étranger, sur un impôt comparable ⁽¹¹⁾, mais il est néanmoins élevé, et même **le plus élevé de tous les impôts français**.

Cette fraude résulte de **plusieurs facteurs** cumulatifs, tenant pour certains au **caractère simplement parafiscal** du prélèvement, et pour d'autres aux règles et à la **jurisprudence administrative** applicables en particulier au cas des résidences secondaires. Pour le premier cas, les contrôleurs ne disposent que de pouvoirs de communication limités par rapport aux contrôleurs fiscaux, alors que le prélèvement est de type déclaratif, et que les déclarations par des tiers (vendeurs de postes de télévision neufs) ne font pas l'objet de vérifications d'identité et d'adresse particulièrement approfondies. Pour le second aspect, l'arrêt *Le Scao* du 9 janvier 1985, popularisé depuis près de vingt ans par la plupart des revues de vulgarisation fiscale, interdit au Service de la redevance d'exiger le paiement d'une redevance au titre de la résidence secondaire dès lors que l'intéressé indique que son poste de télévision ne se trouve **pas de manière permanente** dans sa résidence secondaire.

« Coûteuse », la redevance l'est de manière structurelle, en raison de son **montant unitaire très bas** et des **difficultés juridiques et pratiques à la recouvrer**. Toutefois, par rapport à la taxe d'habitation dont le montant unitaire est parfois du même ordre de grandeur que la redevance, celle-ci n'apparaît **pas nécessairement très coûteuse**, puisque le coût de gestion d'un compte de redevance, de 5,7 euros, doit être comparé à celui de 15,9 euros par article de taxe d'habitation.

Le rapport de la MEC indiquait que le coût complet de gestion de l'impôt s'élevait à environ 900 millions de francs (135 millions d'euros) se décomposant comme indiqué dans le tableau suivant :

COÛTS EXTERNES A INTÉGRER AU COÛT COMPLET

Coûts	Millions de francs	Millions d'euros
Certaines dépenses de personnel	94,5	14,4
Coût de l'immobilier du service de la redevance	4,1	0,6
Coût de recouvrement contentieux	303,8	46,3
Coût de l'administration centrale hors contentieux	5,6	0,9
Coûts totaux à réintégrer ⁽¹⁾	407,9	62,2
Coût budgétaire apparent ⁽²⁾	488,4	74,5
Coût complet	897	136,7

(1) Source IGF,

(2) Source documents budgétaires

3.- La redevance a été conservée, au profit de la suppression de la vignette automobile pour les particuliers

Malgré les critiques formulées par le rapport précité de la MEC à l'encontre de la redevance audiovisuelle, au demeurant bien connues et largement partagées, il

⁽¹¹⁾ Par exemple, 9 % en Allemagne, selon les informations transmises par le service de la redevance.

n'a pas été jugé utile, jusqu'à présent, et notamment sous la précédente majorité, d'en tenir réellement compte et d'y mettre une fin raisonnable et nécessaire.

En particulier, lorsque les recettes fiscales du budget général se sont avérées profiter pleinement des récentes années de croissance économique, il a été jugé préférable de supprimer la vignette automobile due par les particuliers au profit des départements, avec une compensation par l'État de la perte de recettes correspondant précisément à l'ordre de grandeur du produit de la redevance audiovisuelle.

B.- DEPUIS TROIS ANS, UNE GESTION CONTRASTÉE

1.- De réels efforts de productivité du service de la redevance

Il est incontestable que le Service de redevance a réussi, de manière aussi **régulière que permanente**, à **réaliser des gains de productivité sensibles**, grâce à l'**automatisation de tâches répétitives** qui s'y prêtaient bien, qui ont permis une diminution des postes budgétaires nécessaires à la gestion du recouvrement, du contrôle, et des contentieux.

Ainsi, le **coût budgétaire apparent** du Service de la redevance ramené au produit de celle-ci **a pu diminuer, en dix ans, entre 1992 et 2002, de 4,4 % à 3,5 %, niveau stabilisé depuis 2000.**

De même, les effectifs du Service sont passés de 1589 en 1992 à 1426 en 2002, soit une **diminution de 163 emplois budgétaires**, représentant **10,2 %** des effectifs d'il y a dix ans.

2.- Un effort incontestable de contrôle

Parallèlement aux efforts de productivité dans le recouvrement de la redevance, le Service de la redevance a su réaliser des **progrès sensibles dans la lutte contre la fraude**. Grâce notamment aux recoupements autorisés de fichiers, en particulier avec celui de la taxe d'habitation, la capacité du service à mieux identifier les redevables de la redevance s'est sensiblement accrue.

De la fin de l'année 1992 à 2002 inclus, le Service de la redevance a :

- **régularisé**, grâce à des campagnes de contrôle, **3,6 millions de situations** de détenteurs de téléviseurs non déclarés ;
- envoyé 4 millions de questionnaires pour réexamen de droits à l'exonération et remis en paiement près d'un million de comptes ;
- porté le taux de recouvrement de 76,4 % à plus de 80,6 % sur l'exercice courant.

L'ensemble de ces actions a permis au produit global de la redevance de progresser, sauf les deux dernières années du fait des nouvelles exonérations, sensiblement plus vite que le taux de la taxe.

En 2002, l'incidence financière des contrôles et enquêtes du service de la redevance s'élève à un peu plus de **64 millions d'euros**, décomposés en :

– 37 millions d'euros pour la recherche de postes non déclarés, avec 382.000 ouvertures de comptes dans l'année, en décroissance toutefois par rapport au pic de 1998 (450.000 ouvertures de comptes suite à recherche de postes non déclarés, avec les premiers croisements avec la taxe d'habitation) ;

– 27 millions d'euros de maintien ou d'ouverture de comptes payants suite à recherche d'adresse,

– 300.000 euros issus du contrôle des déclarations par les commerçants.

Ces résultats laissent toutefois supposer que les croisements et recoupements avec les fichiers de la taxe d'habitation approchent sans doute d'ores et déjà les limites de leur efficacité.

3.– Un coût qui demeure élevé, pour des raisons structurelles

Le coût de gestion de la redevance ne peut guère se réduire très significativement, compte tenu des multiples caractéristiques du prélèvement qui en alourdissent la gestion. Doivent notamment être pris en compte :

– la relative **modicité du montant unitaire** de ce prélèvement au titre duquel doivent être gérés plus de **vingt-trois millions de comptes**, avec une croissance moyenne de 310.000 comptes par an depuis dix ans ;

– la **complexité de la réglementation**, notamment des exonérations, générant un **volume** considérable **de courriers** d'information ;

– les charges découlant des **efforts de contrôle** et de recoupements de fichiers nécessaires pour améliorer le paiement ;

– l'importance des **frais de contentieux**, en particulier rapportés au montant unitaire ;

– la **forte croissance des exonérations**, qui réduisent d'autant le produit perçu, tout en accroissant les charges de gestion.

Globalement, le **coût direct apparent du Service**, tel qu'imputé en dépenses du compte d'affectation spéciale de la redevance audiovisuelle, s'élève à **73,5 millions d'euros en 2002 et 2003**, pour 73 millions d'euros en 2001. Mais ce coût, comme l'indiquait le rapport de l'IGF, **ne comprend pas celui du recouvrement contentieux effectué par la DGCP** pour le compte du Service, ni les rémunérations accessoires des agents d'encadrement, ni de l'équivalent de l'occupation domaniale des locaux, ni, enfin, des cotisations patronales « maladie » supportées par le budget des charges communes. Globalement, la mission de l'IGF estimait à près de 410 millions de francs (60 millions d'euros), le supplément de

coût d'intervention de l'administration fiscale dans la gestion de la redevance, soit un taux complet d'intervention de 7,06 %, plus de quatre fois supérieur à la moyenne des administrations fiscales (1,6 %).

Cette situation n'a **pas évolué depuis 2000** : les **coûts de recouvrement contentieux** continuent à représenter une fraction de **près du tiers du coût complet d'intervention** de l'administration dans la gestion de la redevance. Le directeur général de la comptabilité publique a indiqué que, selon les dernières informations dont il disposait, **le coût global d'intervention de l'administration s'élevait à 6,3 %** ⁽¹²⁾. Ce taux doit être comparé à celui de la gestion de la taxe d'habitation, de 4,2 %, qu'il dépasse donc de 50 %.

Pour l'État, la **réforme de la gestion de la redevance** représente donc, globalement et à terme, un **enjeu financier d'environ 100 à 130 millions d'euros**.

4.- Un taux de recouvrement, relativement faible, et encore décroissant

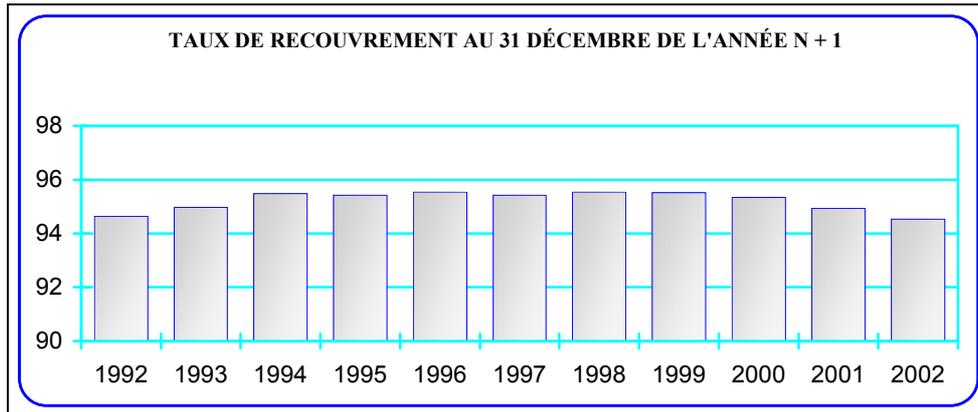
Le **taux de recouvrement** de la redevance en **année N+1** (au 31 décembre de l'année suivant celle de l'émission, le plus représentatif du recouvrement définitif) n'a **jamais dépassé 96,1 %** en niveau brut, et **95,5 % des prises en charges nettes** (hors opérations d'ordre telles qu'annulations, admissions en non-valeurs pour erreurs,...). Ce taux, déjà **relativement faible**, tend à se **dégrader régulièrement depuis 1998**, et n'atteint plus que 94,54 % en valeur nette, à comparer au pic -relatif- de 95,5 % il y a cinq ans.

Dans ces conditions, les **restes à recouvrer** représentaient à la **fin 2002** un montant global de **696 millions d'euros**.

(en millions d'euros)

Exercices	Taux de recouvrement (en %)			Restes à recouvrer				
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	Variations 2001/2002 (en %)	Variations 2000/2001 (en %)
Courant	82,99	82,09	80,63	379,8	404,2	443,6	+ 6,4	+ 9,8
Précédent	69,23	64,70	63,06	97,0	109,4	118,7	+ 12,8	+ 8,5
Antérieurs	16,81	16,00	18,75	132,1	148,2	133,7	+ 12,2	- 9,8
Total	Ns	Ns	Ns	608,9	661,8	696,0	+ 8,7	+ 5,2

⁽¹²⁾ Le coût de collecte de la redevance est du même ordre de grandeur au Royaume-Uni (5 %), mais sensiblement supérieur à celui de l'Allemagne (1,6 %), selon les données comparatives fournies par le service de la redevance.



Source : Service de la redevance

Cette baisse du taux de recouvrement doit être analysée parallèlement à **l'augmentation massive (+ 18,3 %, soit + 70,7 millions d'euros) des réductions, au titre des dégrèvements, des remises gracieuses et des admissions en non-valeurs**, accélérées sur les exercices antérieurs pour « clarifier » la situation des créances douteuses. Sur l'ensemble des cinq centres de recouvrement, les remises gracieuses représentent 1,5 % du total brut à recouvrer, et les admissions en non-valeurs de créances irrécouvrables 5,55 % (cf. annexe 2), soit des niveaux élevés, mais qui demeurent relativement mal connus, faute d'une identification précise des types de motifs justifiant la décision de l'administration.

5.- De nouvelles exonérations, qui réduisent le produit de la redevance et perturbent son principe même

La **logique** de la redevance a été **battue en brèche par la réapparition progressive d'exonérations liées à l'âge et au revenu**, selon une logique tout à fait différente de celle de la redevance elle-même, normalement liée à la détention, et à l'utilisation supposée, d'un téléviseur donnant accès au service public. Ces exonérations représentent aujourd'hui un montant considérable, par rapport au produit global de la redevance.

La réapparition des exonérations, à la suite d'initiatives parlementaires, correspond à la fois **au souci de réduire le poids de la redevance pour les personnes âgées modestes** supposées en dépendre le plus, à la nécessité de tenir compte des possibilités budgétaires (qui expliquent la diminution par étapes de la condition d'âge, fixée d'abord à 70 ans, avant d'être ramenée à 65 ans), et peut-être aussi à l'idée que **l'augmentation des exonérations accroît encore le caractère économiquement irrationnel de la redevance**, la condamnant ainsi un peu plus à terme.

La **juxtaposition** des différents régimes d'exonérations est devenue maintenant **particulièrement complexe**, avec plusieurs groupes plus ou moins segmentés ou avec un recouvrement plus ou moins important.

a) Les exonérés antérieurs au premier janvier 1998

Ce sont des personnes qui, nées avant le 1^{er} janvier 1933, donc âgées d'au moins 65 ans au 31 décembre 1997, ont bénéficié l'année précédente d'un montant de **revenu** n'excédant pas la limite prévue pour bénéficier d'un dégrèvement de taxe foncière et de taxe d'habitation (article 1417-1 du code général des impôts). L'exonération de ces personnes est maintenue, sous réserve qu'elles continuent à remplir les conditions précitées.

Bénéficient également de l'exonération les **invalides**, au taux minimum de 80 %, **quel que soit leur âge**, s'ils ont perçu l'année précédente un revenu dont le montant n'excède pas la limite précitée, ainsi que les **établissements recevant les bénéficiaires de l'aide sociale** et les **établissements hospitaliers** ou de soins non assujettis à la TVA.

b) Les exonérés à compter du premier janvier 1998

En application de l'article 2 du décret n° 93-1314 du 20 décembre 1993, ce sont des personnes qui, âgées de 65 ans au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, n'ont obtenu le bénéfice de l'exonération que sur justification de la perception du FSV (Fonds de Solidarité Vieillesse).

Le décret du 3 octobre 2002 a abrogé les deux dispositifs précédents en faveur des personnes âgées, compte tenu :

– pour le premier, que le régime d'exonération entré en vigueur en 2002 a rétabli, à peu de choses près, la condition de ressources antérieures (non-imposition à l'impôt sur le revenu de 1982 à 1996, et revenu fiscal de référence à partir de 1997) ;

– pour le second, que le plafond de ressources annuelles auquel est subordonnée l'allocation supplémentaire du FSV est trop bas pour qu'une personne la percevant puisse, en tout état de cause, être imposée à l'impôt sur le revenu.

c) Les nouveaux exonérés à compter du premier janvier 2001

En application de l'article 32 de la loi de finances pour 2001, ce sont les personnes qui, âgées d'**au moins 70 ans** au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, ne sont pas imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'exigibilité, et qui ne sont pas non plus imposables à l'ISF.

d) Les nouveaux exonérés à compter du premier janvier 2002

En application de l'article 31 de la loi de finances pour 2002, l'exonération précédente prévue pour les personnes non-imposables à l'impôt sur le revenu a été **élargie des plus de 70 ans aux plus de 65 ans**.

EXONÉRATIONS DE LA REDEVANCE

(en millions d'euros)

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 30 juin 2000	Droits non émis	Nombre au 30 juin 2001	Droits non émis	Nombre au 30 juin 2002	Droits non émis
Personnes âgées (65 ans)	2.852.872	320,5	2.699.342	303,7	2.899.866	332,6
Personnes âgées (70 ans)	0	0	148.550	16,9	452.728	52,6
Invalides	613.547	69,6	648.528	73,7	690.466	79,9
Établissements	23.698	2,7	24.183	2,8	24.693	2,9
Fonds de Solidarité vieillesse	30.002	3,4	41.234	4,7	44.342	5,1
Total	3.520.119	396,2	3.561.837	401,8	4.112.095	473,1

Source : Ministère de la Culture et de la Communication

6.- Le retour des subventions budgétaires dans le financement de l'audiovisuel public

En conséquence de la **loi du 1^{er} août 2000** modifiant la loi relative à la communication du 30 septembre 1986, qui **impose la compensation financière par l'État des exonérations de redevance à finalité sociale, l'État contribue depuis 2000, par des crédits budgétaires** inscrits pour ordre au budget des services généraux du Premier ministre, **aux ressources du compte d'affectation spéciale de la redevance**, pour des **montants croissants**, qui atteignent maintenant près de **450 millions d'euros**, soit près de 25 % du produit de la collecte nette du coût du recouvrement, et **20 % du total des ressources publiques consacrées à l'audiovisuel** au plan national.

Ainsi, le financement budgétaire est-il, indirectement, revenu dans le « circuit » du financement de l'audiovisuel public, attestant, par là même, que la budgétisation des ressources est déjà une réalité, au moins partielle.

Les **crédits budgétaires** compensant les exonérations ont d'ailleurs été **soumis**, comme les autres crédits inscrits au budget général, à des mesures de gestion infra-annuelle et de **régulations budgétaires**.

Ainsi, le chapitre 46-01 du budget des services généraux du Premier ministre, support des compensations d'exonération, a-t-il fait l'objet, par le décret du 14 mars 2003, d'une annulation de 17,5 millions d'euros, correspondant aux 2/3 de l'excédent de collecte de la redevance au titre de l'exercice 2002, qui s'élève à 26,5 millions d'euros.

De même, le chapitre a-t-il fait l'objet d'une mise en réserve au premier semestre 2003, avec un gel (dénommé **solde mis en réserve**) au 21 mars 2003 de **14,319 millions d'euros**.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS PUBLIQUES

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2000	Loi de finances pour 2001	Loi de finances pour 2002	Loi de finances pour 2003 (1)
Encaissements de redevance nets du coût du service	2.000,10	1.974,29	1.977,4	2.030,7
Affectation d'excédents de collecte des années antérieures	+ 21,56	0,00	+ 13,7	+ 40,0
Total des recettes de redevance disponibles	2.021,66	1.974,29	1.991,1	2.070,7
Crédits budgétaires affectés au titre du remboursement des exonérations	137,20	413,78	478,6	449,2
Total T.T.C. disponible	2.158,86	2.388,07	2.469,7	2.519,9
Total H.T. disponible	2.114,47	2.338,95	2.418,9	2468,0
Subvention du ministère des affaires étrangères versée directement à RFI	68,94	68,94	69,7	70,4
Total des ressources publiques	2.183,37	2.407,86	2.488,56	2.538,4

Source : Ministère de la Culture et de la communication

(1) Prévisions à l'automne 2002

7.- La difficulté de faire évoluer le produit unitaire

Les récents exercices ont montré la **difficulté politique et psychologique** qui entoure actuellement l'**évolution du montant unitaire de la redevance**, après une **période de croissance soutenue**.

Cette difficulté résulte de la nature de la redevance qui constitue, il est vrai, un prélèvement perçu, sous une **forme identifiée** par un avis de mise en recouvrement autonome, sur la **quasi-totalité des ménages**, et notamment sur la quasi-totalité des ménages **non imposables à l'impôt sur le revenu**, à l'exception de ceux dont l'un des membres est âgé de plus de 65 ans.

Le choix du maintien inchangé, en monnaie courante, du montant unitaire de la redevance, selon l'option retenue à l'automne 2002 au titre de 2003, est cohérent avec l'orientation générale consistant à ne pas augmenter les impôts, au sens large, et, dans la mesure du possible, à les baisser. Il faut cependant conserver à l'esprit que, même en situation d'inflation faible, ce maintien correspond à une diminution en monnaie constante, dont l'effet pourrait devenir sensible s'il devait être maintenu sur une période de plusieurs années.

Cette évolution rompt avec la tendance à la croissance de la redevance en monnaie constante (cf. annexe 3). La décision de maintenir inchangé le taux de redevance en 2003 (soit 116,31 euros pour un téléviseur couleur, et 74,31 euros pour un téléviseur noir et blanc), fait en effet suite à un **relèvement des taux de 1,8 %** décidé en 2002 par le **précédent Gouvernement**, et à une **hausse cumulée, sur les cinq années de la période 1997-2002, de 9 %**, concentrée sur les années 1998, 1999 et 2002. Sur les trois années 2001 à 2003, en revanche, le montant de la redevance n'aura augmenté que de 1,8 %, pour une inflation sur la même période de 4,5 %, soit une diminution en monnaie courante de 2,7 % sur trois ans.

L'aspect psychologique que revêt toute décision d'évolution du montant unitaire de la redevance doit cependant être analysé au regard de la **modestie des sommes** en jeu : une **croissance de 1 % du montant unitaire ne représente**, en effet, pour le taux couleur, qu'un supplément, en valeur absolue, de **1,16 euro** (soit moins de 10 francs).

III.– QUELLE SOLUTION DE SUBSTITUTION ?

A.– LA BUDGETISATION DES RESSOURCES DE L'AUDIOVISUEL

1.– L'inopportune suppression de toute recette spécifique : un objectif à terme, qui se heurte à un contexte de pénurie de ressources publiques

La suppression de toute recette spécifique destinée exclusivement à l'audiovisuel public, et notamment l'abandon complet de l'actuelle redevance se traduirait mécaniquement par une perte de recettes publiques de plus de 2 milliards d'euros. Cette mesure **irait clairement dans le sens de la réduction des prélèvements** pesant sur les ménages, même si la redevance ne fait pas actuellement partie, dans son régime parafiscal affecté, de la liste des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, la budgétisation des crédits de l'audiovisuel permettrait, dans son principe, de **rentrer dans l'orthodoxie budgétaire**, fondée par les grands principes renouvelés, et même renforcés, par la loi organique. Naturellement, il conviendrait, dans ce cas de figure, de mettre sur pied un mécanisme garantissant un financement certain à l'audiovisuel public, en particulier exempté des mesures de régulation budgétaires, sous le contrôle, ou du moins avec l'avis d'un organisme extérieur, qui pourrait être le CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel).

Même si l'on comprend bien la justification et l'intérêt de l'affectation d'une recette à une dépense, ce mécanisme demeure en effet profondément contraire au principe d'universalité qui régit les finances publiques, et suivant lequel tous les impôts financent toutes les dépenses, de façon à éviter de faire peser sur l'impôt la question de la légitimité de la dépense à laquelle il serait consacré spécifiquement, ni à grever la dépense de la question de la légitimité de l'impôt spécifique qui la financerait.

En l'espèce, la **loi organique a maintenu la possibilité de compte d'affectation spéciale au sein du budget de l'État**, mais en en restreignant sensiblement le champ possible par l'exigence d'une « **relation directe** » entre la **ressource et la dépense**.

Les contraintes budgétaires liées aux difficultés économiques générales rendent le choix d'une budgétisation du financement de l'audiovisuel particulièrement peu opportun, d'autant que, si l'audiovisuel public devait alors être financé par un supplément de recettes du même budget général, celui-ci pourrait, suivant les modalités, conduire à relever le taux des prélèvements obligatoires d'un supplément qui s'élèverait à environ 0,13 % ⁽¹³⁾ du PIB.

⁽¹³⁾ 2 milliards d'euros, sur un PIB de 1 520 milliards d'euros en 2002.

Mais l'importance de la somme à financer, le risque pour les entreprises qui découleraient des mesures de régulation infra-annuelles, et la difficulté de garantir une croissance annuelle réelle de l'ordre de 3 %, conduit, à court et sans doute à moyen terme, à ne pas retenir l'hypothèse de budgétisation des crédits. En conséquence, le maintien d'une somme affectée s'impose comme « la plus mauvaise des solutions à l'exception de toutes les autres », pour reprendre une formule souvent utilisée, mais parfaitement claire.

2.- La suppression du compte d'affectation spéciale : une budgétisation maintenant une recette spécifique ?

On pourrait également envisager que la recette dévolue à l'audiovisuel soit affectée au budget général, en contrepartie de l'engagement du Gouvernement d'inscrire au budget des dépenses budgétaires d'un montant au moins égal. Mais les exemples récents de budgétisation d'organismes jusqu'alors financés par une ressource fiscale affectée, – à l'instar de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) –, ne plaident guère en faveur de cette solution, du moins si l'on se place du point de vue de l'organisme à financer : en effet, les subventions budgétaires sont généralement devenues rapidement inférieures au produit de l'impôt réaffecté au budget général.

B.- LA TRANSFORMATION NECESSAIRE DE LA REDEVANCE A COURT TERME

Compte tenu des obstacles s'opposant, du moins aujourd'hui, à la suppression complète d'un financement spécifique de l'audiovisuel public par une ressource affectée, il convient d'analyser les contraintes complexes qui s'imposent alors.

1.- Une décision impérative concernant la redevance audiovisuelle d'ici le 1^{er} janvier 2004

La redevance fait l'objet de critiques de principe depuis de nombreuses années. Il a cependant été régulièrement décidé de conserver ce prélèvement quasiment inchangé, car son évolution pose plusieurs types de problèmes difficiles à résoudre.

La situation actuelle est très différente. En effet, en application de la loi organique, l'ensemble du régime de la parafiscalité disparaît au plus tard au 31 décembre 2003, incluant la redevance. **Une décision est donc impérative, faute de laquelle, à compter du 1^{er} janvier prochain, l'audiovisuel public ne serait plus financé.** La LOLF ouvre donc une **fenêtre incontournable**, qu'il faut prendre pour ce qu'elle est : **l'occasion, qui ne se représentera plus de sitôt, de procéder à une réforme**, aussi attendue que souvent repoussée, et qui pourrait être considérée comme **emblématique d'une réelle volonté de réformer l'État.**

En tout état de cause, le projet de loi de finances pour 2004 devra contenir un dispositif de financement de l'audiovisuel public, et notamment une traduction fiscale de la décision qui aura été prise concernant le devenir de la redevance. Ce dispositif se trouvera en première partie du projet si est maintenu le principe d'une recette fiscale affectée à un compte spécial du Trésor ou au budget général, sauf si un autre projet ou proposition de loi est susceptible d'être adopté définitivement plus tôt que le projet de loi de finances, et avant le 1^{er} janvier 2004, ce qui paraît difficile.

2.- La nécessité de décisions rapides et claires

La clarification rapide de l'avenir de la redevance actuelle s'impose pour deux raisons essentielles :

– la redevance fait l'objet, depuis de nombreuses années, de critiques récurrentes, parfois excessives, mais souvent justifiées, qui lui ont sans doute **progressivement fait perdre une grande part de sa légitimité pour les redevables**. A défaut de conforter dans leur attitude ceux qui s'acquittent normalement du prélèvement, une communication trop systématique sur le thème d'une fraude considérable ne peut guère que donner aux fraudeurs le sentiment d'une certaine « normalité ». Pour les mêmes raisons, les incertitudes renouvelées chaque année sur le sort du service de la redevance et le devenir du prélèvement ne peuvent que difficilement avoir un effet favorable sur les agents chargés de recouvrer et de contrôler la redevance. Une position durable dans le temps s'avère maintenant nécessaire, pour consolider le financement de l'audiovisuel public et répondre aux attentes normales des personnels du service quant à un minimum de visibilité sur leur sort dans le temps. Ces différents arguments plaident évidemment pour que la réforme envisagée, quelle qu'elle soit, ne soit pas reportée à une date trop ultérieure ;

– la mise en oeuvre, en 2004, de certaines des hypothèses envisageables, notamment le resserrement du lien avec la taxe d'habitation, impose des **délais techniques et informatiques** longs, et cruciaux pour la réussite de l'opération, aujourd'hui estimés à environ quinze mois. En conséquence, qu'il s'agisse de retenir ou d'exclure cette hypothèse, la décision devra **impérativement être prise au plus tard en juillet prochain**, pour une taxe d'habitation mise en recouvrement en septembre de l'année suivante.

C.- DE NOUVELLES CONTRAINTES JURIDIQUES

1.- Les nouvelles contraintes budgétaires et fiscales posées par la loi organique relative aux lois de finances

Le débat démocratique est aujourd'hui mené à l'occasion de la discussion du budget de la culture et de la communication, et du compte d'affectation spéciale de la redevance audiovisuelle. A cet égard, la réforme budgétaire introduite par la loi organique a posé de nouvelles règles, qui **s'imposeront à compter de l'automne 2005, pour la présentation du projet de loi de finances pour 2006**.

En l'espèce, les modifications prennent trois formes :

– les comptes d'affectation spéciale peuvent être maintenus, mais à la condition d'une « **relation directe** » **entre la ressource affectée et la dépense qu'elle finance**, en application du I de l'article 21 de la loi organique. Ce lien paraît pouvoir être présumé pour une ressource du type de la redevance audiovisuelle. Il ne l'est pas nécessairement avec toute autre ressource affectée potentielle, notamment dès lors qu'elle n'aurait aucun rapport direct avec l'audiovisuel. De même, le lien direct entre une imposition assise sur la détention d'un poste de télévision avec le financement des radios publiques (Radio-France et RFI), ainsi que les orchestres, le chœur et la maîtrise de Radio-France paraît sensiblement **moins évident**. Or ne pas respecter la contrainte organique du lien direct en présentant, à l'automne 2005, un compte d'affectation spéciale d'une ressource dépourvue de ce lien direct, pourrait donner lieu à une première contestation par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi de finances, et, surtout, à une **possible censure constitutionnelle** pour non-respect des règles organiques, qui serait lourde de conséquences pour les organismes de l'audiovisuel public;

– le **compte d'affectation spéciale** constitue **une mission** à lui seul, laquelle doit être décomposée en programmes ;

– l'adoption du compte exigera un **vote spécifique**. En conséquence, on peut s'interroger sur l'utilité qu'il y aura à maintenir, à compter du projet de loi de finances pour 2006, un article spécifique fixant la répartition du produit de la redevance en loi de finances, puisque l'examen du compte d'affectation spéciale aura strictement le même objet, et fera l'objet d'une décision spécifique des assemblées.

A contrario, il faut souligner que l'article 2 de la loi organique⁽¹⁴⁾ maintient la **possibilité d'affecter une recette fiscale particulière sans exiger un compte d'affectation spéciale**, par exemple directement à un établissement public administratif de financement qui serait uniquement chargé de ventiler le produit entre les bénéficiaires⁽¹⁵⁾. Mais, dans ce cas, **la répartition** entre les différents organismes de l'audiovisuel public **ne pourrait plus se trouver en loi de finances**, car elle représenterait, par rapport au domaine autorisé de celle-ci, un « cavalier budgétaire ». Il pourrait donc y avoir discussion annuelle du montant unitaire de la taxe en première partie du projet de loi de finances, pour autant qu'il soit prévu de le faire évoluer, mais plus de discussion parlementaire sur la répartition, qui constitue pourtant un enjeu particulièrement lourd de la politique de la communication audiovisuelle du gouvernement.

⁽¹⁴⁾ Aux termes du second alinéa de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 : « Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui, et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51 », *c'est-à-dire que la perception soit autorisée par la loi de finances, -comme tous les autres impôts, ce qui ne représente aucune condition spécifique-, que l'affectation soit opérée par une loi de finances, et que l'évaluation de son montant soit indiqué en annexe au projet de loi de finances. Cf. La réforme du budget de l'État, LGDJ, 2002*

⁽¹⁵⁾ Comme dans le cas des nombreuses taxes affectées au FOREC, pour le financement des allègements de charges sociales patronales, sans lien direct entre la recette et les dépenses.

Par ailleurs, dans l'hypothèse d'une transformation de la redevance en imposition de toute nature (*cf. infra*), la **question du montant** de la « nouvelle » redevance **se posera chaque année**, lors de la discussion budgétaire. Tel est naturellement l'objectif de la loi organique. Pour autant, il conviendrait de **ne pas perturber** exagérément, par une incertitude excessive, la préparation du budget d'une entreprise de la taille de France Télévisions.

Un minimum de visibilité pour la direction et la stratégie de l'entreprise à moyen terme exigerait de **mettre en place une forme de pluri-annualité**, par exemple avec le choix du montant de la redevance avec un décalage d'un an. Mais il demeure qu'un tel choix pourrait être remis en cause à chaque discussion budgétaire, faute d'un texte contraignant à respecter cette règle à un niveau organique, susceptible de s'imposer au législateur ordinaire.

2.- Les limites à la réforme découlant des contraintes communautaires

La redevance audiovisuelle, en tant que ressource publique affectée au financement d'entreprises du **domaine concurrentiel**, fait l'objet d'un suivi par la Commission européenne depuis le dépôt d'une plainte par TF1 en 1992. En l'occurrence, le régime des aides publiques au secteur audiovisuel est encadré par une communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (2001/C 320/04), en date du 17 octobre 2001, qui opère une distinction entre les aides « existantes », établies antérieurement au Traité de Rome, et celles qui lui sont postérieures. La Commission n'a pas, jusqu'à présent, infirmé l'analyse du Gouvernement français, posant le principe que la redevance, instaurée en 1949, **n'a pas à faire l'objet d'une analyse au regard de son incidence sur la concurrence**.

Mais la Commission européenne souhaiterait peut-être lever cette ambiguïté **dans l'hypothèse où l'actuelle redevance subirait des modifications suffisamment significatives** pour que le nouveau régime soit considéré comme substantiellement différent de l'actuel. Il conviendrait alors de procéder à une analyse circonstanciée, en fonction de la nature et des modalités de la nouvelle recette.

Une **partie importante des conditions** posées par la communication précitée est **d'ores et déjà satisfaite** : définition claire de la mission et des obligations de service public (prévues par les cahiers des charges et la loi du 30 septembre 1986; contrôle du respect des obligations de service public par un organisme indépendant (le CSA) ; obligation de transparence, avec la séparation juridique et comptable des activités strictement commerciales (avec la filialisation des activités commerciales dérivées) ; proportionnalité des moyens publics au coût net induits par la mission de service public. Néanmoins, l'hypothèse d'un réexamen approfondi du régime du financement public de l'audiovisuel public concurrentiel, dans le cas d'une réforme substantielle de ses modalités actuelles, créerait à l'évidence un risque de fragilité juridique.

D.– L'EVENTAIL DU POSSIBLE, FORTEMENT REDUIT EN PRATIQUE

1.– Des solutions novatrices intéressantes, mais difficilement praticables

De nombreuses hypothèses ont été évoquées, ici et là, comme autant de solutions de substitution, totales ou partielles, à une redevance présentant trop de défauts. Malheureusement, la plupart de ces hypothèses prêtent également le flanc à la critique, soit parce qu'**en l'absence de relation directe** entre la recette et le service public audiovisuel, il ne serait plus possible de procéder à moyen terme à une affectation dans le cadre de la loi de finances ; soit parce que le caractère trop innovant pourrait laisser augurer de **possibles critiques au plan communautaire** ; soit par un **certain manque de réalisme économique**.

Pour sa part, le **rapport de juillet 2000 de la MEC**, présenté par M. Didier Migaud, préconisait soit de **supprimer complètement la redevance**, assise sur la détention d'un poste de télévision, et jugée « **archaïque, injuste et coûteuse à recouvrer** » au profit d'une **budgetisation des crédits**, soit de lui **substituer l'affectation du prélèvement sur les jeux** qui finance actuellement le budget général.

La **première solution a été écartée** en 2001, comme on l'a dit, alors que les recettes fiscales connaissent une forte croissance, au profit de la suppression de la vignette automobile. La **seconde se heurte à plusieurs obstacles rédhibitoires** :

- Une **fragilité économique** :

- l'audiovisuel public ne peut que difficilement dépendre, pour son financement, que du dynamisme d'une entreprise, – la Française des jeux – qui représente la moitié (1,27 milliard d'euros prévus en 2003) du produit des jeux affecté au budget général, ou de l'appétence des joueurs pour les casinos (955 millions d'euros) et le PMU (328 millions d'euros). Au dynamisme actuel des enjeux peut fort bien succéder une période de baisse brutale. Par ailleurs, la Française des Jeux, et *a fortiori* les casinos et le PMU sont dépourvus de tout lien avec des finalités liées à l'audiovisuel public;

- le lien entre la Française des jeux et les chaînes de télévision, tant publiques que privée, qui diffusent ses émissions de tirage de jeux, serait perturbé par le fait que les enjeux financeraient exclusivement l'audiovisuel public.

- Une **fragilité juridique** :

- il n'y a pas, au sens juridique de la loi organique, de relation directe évidente entre les jeux et l'audiovisuel public;

- la substitution de la recette affectée pourrait être interprétée au plan communautaire comme une aide d'État nouvelle, susceptible d'être remise en cause.

- Une **fragilité budgétaire** : dans le cas d'une substitution pure et simple à la redevance des 2 milliards d'euros aujourd'hui prélevés sur les enjeux au profit du budget général, ce produit devrait faire l'objet d'une compensation, sauf à accroître le déficit budgétaire de l'État. Par ailleurs, le financement de l'audiovisuel par un **prélèvement supplémentaire** sur les jeux impliquerait de doubler le prélèvement actuel, ce qui serait incompatible avec la pérennité du chiffre d'affaires des sociétés de jeux (Française des jeux, PMU). En effet, pour ne prendre que le cas de la Française des jeux, le prélèvement public sur ses enjeux s'élève déjà à 26,8 % et la part redistribuée aux joueurs seulement à 61 %. Doubler le prélèvement actuellement affecté au budget général (1,2 milliard d'euros sur des enjeux de 7,4 milliards d'euros) risquerait de dissuader très rapidement les joueurs, en ramenant la part qui leur revient à environ 45 %. Au total, en application du principe selon lequel « trop d'impôt tue l'impôt », le prélèvement supplémentaire pourrait conduire à réduire les enjeux, voire le montant du prélèvement lui-même, celui-ci étant calculé en pourcentage d'une assiette qui serait alors en diminution.

Quant aux solutions d'**impositions affectées complémentaires**, notamment la perception de redevances sur l'utilisation des fréquences ou sur le chiffre d'affaires des télécommunications, elles ne paraissent pas plus compatibles avec les différentes contraintes précitées (absence de relation directe, contrainte communautaire, importance du produit attendu). En revanche, elles seraient de nature à remettre fondamentalement en cause l'équilibre économique et juridique des secteurs concernés – la gratuité des fréquences s'accompagne aujourd'hui d'obligations de production, exprimées notamment en pourcentage du chiffre d'affaires, qui s'imposent aux chaînes publiques et privées. L'idée, parfois évoquée, d'un financement, même partiel, du secteur public par un prélèvement sur les recettes de publicité du secteur télévisuel privée et public, – reprenant le concept du financement du fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSE) – finançant exclusivement le secteur public, poserait également des difficultés évidentes.

Le cas britannique, dans lequel la collecte de la redevance a été confiée à une société privée sous la forme d'une **délégation de service public**, pourrait également susciter l'intérêt, même si les résultats de la première délégation se sont, semble-t-il, avérés décevants, et ont conduit à transférer la collecte à un autre partenaire⁽¹⁶⁾. Cette solution, pour séduisante qu'elle soit, serait cependant sans doute plus difficilement envisageable dans l'univers juridico-administratif français, surtout dans le cadre de la transformation de la redevance en imposition, dont le recouvrement est opéré avec des contraintes exorbitantes du droit commun. Il existe certes des impôts pesant économiquement sur les ménages, mais qui sont collectés par des organismes privés, comme la TVA ou la TIPP, mais, dans ce cas, c'est **l'organisme privé qui est le redevable**, et le garant du paiement, ce qui constitue un cas sensiblement différent.

⁽¹⁶⁾ Selon une étude comparative élaborée par l'organisme autrichien de régulation de l'audiovisuel, le taux d'évasion record de 8,8 % au début 2002, découlant de la gestion par l'ancienne entreprise collectiviste, Consignia, a été réduit à 7,9 % dès la fin mars 2002, avec le nouveau contractant, dénommé Capita. De même, les coûts de collecte ont été sensiblement diminués, et Consignia fait l'objet de réclamations pour non-respect de ses obligations contractuelles.

En conclusion, il convient de conserver une recette affectée, proche de l'actuelle redevance. Mais ses modalités de gestion doivent être améliorées, de façon à répondre aux critiques formulées à son encontre, notamment par le rapport de la MEC de 2000.

2.- Une consolidation du régime en vigueur : la réforme dans la continuité ?

a) L'amélioration des moyens juridiques de contrôle, à assiette et recouvrement globalement inchangé ?

Que peut-on espérer d'une consolidation du régime juridique actuel, qui se contenterait, faute de mieux, d'accroître les pouvoirs de contrôle du service chargé du recouvrement, et qui a déjà été analysé dans tous ses détails depuis plus de quinze ans⁽¹⁷⁾.

Le gain maximal théorique représentant l'assujettissement des **2 millions de fraudeurs** estimés représenterait un montant, considérable, de **230 millions d'euros**.

Pour parvenir à réduire la fraude, plusieurs moyens juridiques sont envisageables :

– doter les agents chargés du contrôle d'un **pouvoir de communication fiscal complet**, dont ils ne disposent pas aujourd'hui. L'hypothèse de l'utilisation d'un croisement de fichiers avec ceux des câblo-opérateurs, des opérateurs de satellites, et de Canal +, permettrait un contrôle spécifique d'environ 6,2 millions de foyers, soit, sur la base d'un taux de fraude de la population concernée identique à celle de l'ensemble de la population (8,5 % selon les plus récentes estimations), un gain potentiel de 500.000 comptes, représentant environ 60 millions d'euros. Cette mesure, déjà envisagée par le passé, pourrait être contestée par certains au motif qu'elle conduirait à un **traitement différencié pour les téléspectateurs suivant qu'ils sont ou non clients de ces services**, et qu'elle ferait des partenaires privés une sorte d'auxiliaire de l'administration fiscale⁽¹⁸⁾. En l'occurrence, le Conseil constitutionnel⁽¹⁹⁾ a déjà été conduit à annuler un dispositif équivalent. Mais cette annulation n'était motivée que par le caractère de « cavalier budgétaire » de la disposition, qui concernait une taxe parafiscale, sans toutefois que le Conseil se prononce sur les autres moyens de fond soulevés par les députés requérants ;

– prévoir un **mécanisme de taxation d'office** en cas de refus de laisser rentrer au domicile le contrôleur du service de la redevance, ou en cas de constatation d'un abonnement au câble, au satellite ou à Canal Plus sans déclaration de la détention d'un poste de télévision ;

⁽¹⁷⁾ Cf. Rapport au Ministre de la communication de M. Champet sur la redevance audiovisuelle, datant de 1987.

⁽¹⁸⁾ Ce dernier argument ne paraît pas totalement pertinent, dans la mesure où les vendeurs d'appareils ont d'ores et déjà l'obligation de transmettre les informations nécessaires à la déclaration aux centres de la redevance.

⁽¹⁹⁾ Décision n° 91-302 du 30 décembre 1991, sur la loi de finances pour 1992.

– **alourdir les sanctions** en cas de fraude ou de non-paiement, actuellement limitées à deux années de redevance due. Il a été proposé que ces sanctions soient par exemple doublées ;

– autoriser le recours à la pratique de l'**avis à tiers détenteur**, instrument de recouvrement forcé dérogatoire au droit commun de l'exécution des créances privées, à l'instar des impôts directs, qui permettrait d'éviter la mobilisation très coûteuse, justement relevée par le rapport de l'IGF, du réseau des huissiers du Trésor ;

– exiger des vendeurs un **contrôle plus réel de l'identité** de leurs clients, ou, *a minima*, prévoir un régime de sanction à l'encontre des fausses déclarations transmises, en pleine connaissance de cause, par les vendeurs (par exemple au nom d'hommes politiques connus ...) ;

– éventuellement, envisager les modalités d'un **renversement de la charge de la preuve**, en passant d'un assujettissement sur déclaration de détention d'un téléviseur, à un assujettissement par défaut, l'exonération étant subordonnée à une déclaration sur l'honneur de non-détention. Ce mécanisme poserait cependant le problème d'administration de la preuve ; il conviendrait, en l'occurrence, de trouver le moyen de permettre au redevable de bonne foi de prouver qu'il n'est pas détenteur d'un téléviseur. Par ailleurs, les croisements des données de la redevance et de la taxe d'habitation sont d'ores et déjà autorisés et pratiqués. Ils ont effectivement sensiblement contribué aux 300.000 ouvertures de comptes annuels.

La plupart de ces mesures ne **pouvaient pas être prises pour le recouvrement d'une taxe parafiscale**. Seul le recouplement avec le fichier de la taxe d'habitation avait été retenu jusqu'à présent. La transformation en imposition de toute nature lèvera cet obstacle.

Par ailleurs, la mise en œuvre efficace de l'accroissement des moyens juridiques de contrôle devra impérativement s'accompagner d'une diminution des moyens humains et des coûts budgétaires du recouvrement.

b) Une simplification minimale du fait générateur et des taux

A titre marginal, mais symbolique de la simplification et de la modernisation du régime de la redevance, la **suppression du taux « noir et blanc »** constituerait sans doute une avancée utile. Son gain en termes de produit demeurerait toutefois proportionnellement marginal (125.000 comptes, ne représentent qu'un différentiel de 5,3 millions d'euros, et un peu moins si le taux « noir et blanc » était maintenu dans les départements d'outre-mer, sous la forme d'un taux réduit, comme, par exemple, pour la TVA).

La question des **résidences secondaires** devrait également être réexaminée. En effet, l'assujettissement des résidences secondaires prend en France une importance particulière, liée d'une part au taux élevé de résidences secondaires par ménage, et, d'autre part, à l'importance de la fraude. L'enjeu financier, quoiqu'important en valeur absolue, doit cependant être relativisé : actuellement, les résidences secondaires représentent un supplément de produit de l'ordre de 110 millions d'euros, qui ne correspond qu'à 5,5 % du total.

En l'occurrence, il n'existe **pas de modèle européen dominant**. Certains pays, grands (Allemagne, Royaume-Uni) ou plus petits (Autriche, Finlande), assujettissent les résidences secondaires; d'autres, grands (Italie) ou moins grands (Danemark, Irlande, Norvège, Suède, Suisse) assujettissent les ménages ou les foyers, renonçant donc à une taxation spécifique des résidences secondaires.

En la matière, trois voies sont envisageables :

– **ne plus taxer les résidences secondaires**, au triple motif que la télévision n'est pas en principe regardée simultanément dans les résidences principale et secondaire, que la présence dans les résidences secondaires est, par nature, généralement faible, et que le contrôle dans les résidences secondaires est difficile car celles-ci ne sont souvent pas occupées lorsqu'un contrôleur se présente ;

– relever très sensiblement le produit de la redevance pesant sur les résidences secondaires, en **supprimant** le principal facteur permissif de la fraude, à savoir **l'exigence d'une présence « permanente » du poste** dans la résidence secondaire, qu'il est impossible de contrôler. Dans cette hypothèse, compte tenu du « stock » de 3,1 millions de résidences secondaires, dont 55 % sont équipées d'au moins un téléviseur, selon les enquêtes disponibles ⁽²⁰⁾, pourrait alors être assujettis environ 700.000 comptes supplémentaires, en plus des 950.000 déjà connus. Le gain potentiel de produit s'élèverait à environ 80 millions d'euros, à montant unitaire inchangé ;

– une **voie intermédiaire**, consistant à supprimer le facteur « fraudogène », mais en **réduisant le taux de la redevance pour la résidence secondaire**, pour tenir compte de la différence de nature entre l'utilisation d'une télévision dans les résidences principale et secondaire. Il pourrait ainsi être proposé d'instaurer, éventuellement, un forfait pour les résidences secondaires, avec un montant attractif (par exemple de la moitié du taux prévu pour les résidences principales), valable quel que soit le nombre de résidences secondaires équipées d'un téléviseur, à titre « permanent » ou non.

3.– L'adossement à l'impôt sur le revenu ne paraît pas constituer une solution optimale

Le précédent rapport de la MEC préconisait l'adossement de la redevance à l'impôt sur le revenu, la déclaration de détention d'un téléviseur (ou la déclaration de non-détention) pouvant consister en une simple case à cocher sur la déclaration d'impôt. Cette solution, pour séduisante qu'elle paraisse *a priori*, pose cependant de réels problèmes :

– un nombre non négligeable de ménages non-imposables ne dépose pas de déclaration de revenus, parce qu'ils n'y ont pas d'intérêt, et qu'ils ne sont pas sanctionnés, puisqu'ils n'éludent aucun droit ;

⁽²⁰⁾ Selon un sondage Louis Harris de 2002 cité par la DGCP.

– le fichier de l’impôt sur le revenu est sensiblement moins large que ceux de la redevance et de la taxe d’habitation. Sa qualité pâtit de difficultés particulières, telles que le traitement des concubins qui doivent encore déposer deux déclarations ou des enfants à charge habitant ailleurs, les problèmes de suivi des changements d’adresse, de décalage dans le temps des informations...Par ailleurs, le fichier de l’impôt sur le revenu ne concerne que la résidence considérée fiscalement comme principale ;

– plus de la moitié des ménages ne paient pas d’impôt sur le revenu. L’adossement de la redevance à la déclaration de revenus, et *a fortiori* au recouvrement de l’impôt sur le revenu, conduirait ces millions de ménages à constater qu’ils sont devenus redevables d’un impôt, qui ne serait pas l’impôt sur le revenu, mais qui lui serait devenu suffisamment lié pour en paraître indissociable. **L’ambiguïté fiscale deviendrait alors considérable.**

4.– L’adossement à la taxe d’habitation : la voie la plus réaliste pour une réforme significative

L’adossement de la nouvelle redevance à la taxe d’habitation pourrait prendre deux formes distinctes possibles : adossement du fait générateur, avec la suppression, totale ou partielle, du critère de détention d’un poste ; l’adossement du recouvrement, avec ou sans changement de fait générateur.

a) L’adossement du fait générateur : une vraie contribution à la réforme de l’État

L’adossement du fait générateur de la nouvelle redevance à celui de la taxe d’habitation poserait différents problèmes, qu’il convient de ne pas sous-estimer, liés notamment aux différences de champs de l’assujettissement et des exonérations respectives des deux prélèvements.

** Le problème du changement de fait générateur : être redevable d’une taxe d’habitation pour la résidence principale, ou détenir un téléviseur ?*

Le fait de retenir la disposition d’un local meublé au titre de la redevance principale comme fait générateur d’une nouvelle taxe destinée à financer l’audiovisuel public, traduit la large diffusion de l’objet téléviseur dans la population. Ne constituant plus un élément rare, mais au contraire quasi-systématique dans tous les foyers, une taxation assise sur le téléviseur ne paraît plus très satisfaisante, car ce fait n’est plus discriminant.

Il demeure que, selon les différentes études disponibles, **le taux d’équipement en téléviseur** des ménages français demeure **sensiblement inférieur à la moyenne européenne**, avec un niveau situé entre 93,6 et 95 %, selon les

enquêtes et les sondeurs ⁽²¹⁾. Il resterait, en conséquence, entre 5 % et 6,4 % des foyers qui ne sont pas dotés d'un poste, et qui devrait supporter le paiement de la nouvelle redevance, alors même que l'absence de télévision ne résulte pas, *a priori*, d'une insuffisance de moyens, mais **plutôt d'un choix délibéré**, dans la mesure où le taux de non-équipement varie peu pour les différentes catégories socio-professionnelles. Le nombre de ménages concernés s'élèverait à environ **1 million**.

On pourrait cependant objecter à cet argument le fait que, si le taux d'équipement n'excède pas 95 % en ce qui concerne les téléviseurs, il approche 100 % pour les postes de radio, avec même une multi-détention importante. Or les radios publiques bénéficient d'au moins ⁽²²⁾ 580 millions d'euros sur le produit de la redevance, dont elles représentent 23 %. Dans ces conditions, on pourrait considérer que le paiement d'une redevance est légitime, d'autant que les foyers non équipés de téléviseur écoutent sans doute plus la radio, notamment du service public, que les foyers équipés d'un (ou de plusieurs) téléviseur(s).

De la même manière, et pour les mêmes raisons, le lien direct entre la ressource et son fait générateur, et les dépenses qu'elle finance apparaîtrait alors beaucoup plus clairement, et en tout cas au moins aussi nettement qu'entre le poste de télévision et le financement de la radio publique.

** une solution alternative : la déclaration sur l'honneur de non-détention d'un appareil audiovisuel*

Pour réduire la tentation de la fraude par omission de déclaration, sans assujettir les foyers non équipés de téléviseur, tout en simplifiant malgré tout le recouvrement et en satisfaisant ainsi aux principales critiques à l'encontre de l'actuelle redevance, il pourrait être proposé de **faire recouvrer la redevance par les services chargés du recouvrement de la taxe d'habitation, avec un assujettissement systématique, sauf démarche volontaire de déclaration sur l'honneur de non-détention d'un poste de télévision**. Cette déclaration sur l'honneur pourrait être demandée sur la déclaration de revenus, ou prévue sur l'avis de recouvrement de la nouvelle redevance.

Cette procédure conserverait un certain nombre de tâches administratives (gestion du million de courriers de déclarations sur l'honneur, gestion des réclamations, contrôle de la détention de téléviseurs qui représente aujourd'hui 30 % des effectifs du Service de la redevance, ...). Celles-ci devraient cependant être moindres que dans le régime actuel.

Le **gain de produit serait alors réduit**, par rapport à l'hypothèse du changement de fait générateur, **d'au moins 120 millions d'euros (correspondant au million de personnes non équipées de télévision qui ne seraient pas redevables)**. Ce gain pourrait l'être plus encore si la déclaration de non-détention ne

⁽²¹⁾ 95 % selon le recensement de l'INSEE de 1995. L'INSEE souligne toutefois la possibilité d'un biais à la baisse, qui résulterait du fait que l'INSEE, quelle que soit son indépendance réelle, fait partie, dans l'esprit des ménages interrogés, du même ministère que le service de la redevance... À titre de comparaison, le taux d'équipement des ménages au Royaume-Uni est sensiblement supérieur.

⁽²²⁾ Ce montant ne tient pas compte de RFO, qui comprend à la fois des chaînes de télévision et des studios de radio.

permettait de réduire le taux de fraude que de manière limitée par rapport à la situation actuelle.

Enfin, le passage de l'actuelle redevance au renversement de la charge de la preuve supposerait des modalités techniques transitoires adaptées, pour éviter une solution de continuité pour les redevables, et un engorgement des services qui auraient à gérer un million de déclarations sur l'honneur confirmant l'absence de téléviseur, ou un million de réclamations en cas de taxation automatique et de dégrèvement ultérieur.

Ces différents obstacles pourraient être levés dans l'hypothèse où la déclaration sur l'honneur ne porterait plus sur la détention d'un téléviseur, mais sur celle d'un moyen quelconque de communication audiovisuelle, incluant la radio, la télévision, les cartes *tuner* pour micro-ordinateur, l'accès futur *via* l'ADSL ou le téléphone portable,

Dans cette hypothèse, le nombre de personnes à contrôler et de déclarations sur l'honneur à gérer serait considérablement diminué, pour ne plus s'établir qu'au maximum à environ 0,9 % des foyers, soit environ 200.000 ⁽²³⁾.

Cette procédure éviterait également toute interrogation sur la possibilité d'affecter la nouvelle redevance, devenue **taxe sur l'accès à l'audiovisuel**, au financement de l'audiovisuel public, dans le cadre d'un compte d'affectation spéciale. Elle permettrait également de justifier plus parfaitement le financement des radios publiques et de l'INA par cette nouvelle taxe affectée.

Il resterait à déterminer les modalités de gestion de la déclaration sur l'honneur, et de l'exonération pour les déclarants. Une réponse technique pourrait consister à prévoir pour ceux-ci un dégrèvement sur demande.

** La nécessaire mise en cohérence des exonérations*

L'adossement, avec ou sans déclaration sur l'honneur de non-détention d'un poste, exigerait, pour réellement simplifier la gestion et non se contenter de la transférer du service de la redevance vers les centres des impôts, **d'harmoniser les conditions d'exonérations des deux impositions.**

Il existe actuellement plusieurs catégories d'exonération ⁽²⁴⁾ de la taxe d'habitation, auxquelles s'ajoute le dégrèvement d'office des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Pour leur part, les exonérations de la redevance se concentrent sur deux de ces catégories : les personnes invalides et les personnes âgées. Les titulaires du RMI ne sont pas exonérés de droit de la redevance, même s'ils bénéficient fréquemment de remises gracieuses.

En matière d'invalidité, les conditions requises pour bénéficier de l'exonération de la redevance (infirmité ou invalidité supérieure à 80 %) sont *a priori* plus restrictives que pour la taxe d'habitation, pour laquelle le bénéfice de

⁽²³⁾ le taux d'équipement des ménages en radio est actuellement estimé à 99,1 %.

⁽²⁴⁾ Titulaires de l'allocation supplémentaire du FSV ou du FSI ; personnes âgées de plus de 60 ans, ainsi que les veufs et veuves, quel que soit leur âge, dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un certain niveau ; personnes âgées atteintes d'une invalidité ou d'une infirmité ; titulaires de l'AAH. Ces exonérations sont limitées à la résidence principale.

l'allocation adulte handicapé ou la preuve d'une infirmité ou invalidité ne permettant pas de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence est suffisante.

En revanche, les conditions d'application sont différentes: en matière de redevance, l'exonération pour invalidité est accordée dès lors qu'une personne du foyer remplit les conditions, ce qui n'est pas le cas au niveau de la taxe d'habitation. Il en résulte que le nombre des exonérations pour invalidité est beaucoup plus élevé en matière de redevance qu'en matière de taxe d'habitation (*cf.* annexe 4).

Pour ce qui concerne les exonérations liées à l'âge, la condition d'âge est plus favorable dans le cadre de la taxe d'habitation, avec un seuil de 60 ans pour celle-ci, contre 70 ans en 2001, puis 65 ans en 2002 pour la redevance. En revanche, la condition de ressources est plus large pour la redevance (non-imposition sur le revenu) que pour la taxe d'habitation (revenu fiscal de référence inférieur au seuil du 1. de l'article 1417 du CGI) : les réductions d'impôts peuvent permettre à un foyer fiscal d'être non imposable sur le revenu avec un revenu fiscal de référence supérieur au seuil prévu par l'article précité.

Les données fournies ci-après sont celles relatives à la taxe d'habitation 2001 et aux comptes de redevance arrêtés au 1^{er} mai 2002.

TAXE D'HABITATION 2001

Nombre de résidences principales	24.870.397
Exonérés	3.543.202
Dégrèvements d'office (RMI)	542.368

REDEVANCE AU 1^{ER} MAI 2002

Nombre de comptes redevance	22.427.242
Exonérés au titre de l'âge	3.354.194
Exonérés au titre de l'invalidité	686.455

Source : Direction générale de la comptabilité publique

Sur la base d'une évaluation, réalisée par l'administration, du nombre de personnes bénéficiaires de l'exonération de la redevance et redevables de la taxe d'habitation – qui pourrait correspondre au niveau des « droits acquis » au titre de la redevance dans le cadre d'une éventuelle réforme par adossement –, peuvent être indiqués les ordres de grandeur suivants :

– pour ce qui concerne les personnes exonérées de redevance, mais pas de taxe d'habitation au titre de l'âge, les « droits acquis » de redevance concerneraient 674.000 personnes ;

– l'appréciation des « droits acquis » de redevance au titre de l'invalidité est très complexe : un ordre de grandeur de 310.000 bénéficiaires a pu être apprécié sur la base d'un rapprochement de fichiers réalisé sur le seul département de la Somme.

Au total, le nombre de personnes actuellement exonérées de la redevance, mais taxées au titre de la taxe d'habitation, et pour lesquelles il faudrait donc sans doute **prévoir un maintien de droits acquis d'exonération de redevance, s'élève environ à 1 million de foyers**, représentant donc, à taux unitaire de redevance inchangé, environ 120 millions d'euros.

Cette estimation ne tient pas compte du cas des bénéficiaires du RMI, qui ne paient pas la taxe d'habitation, mais qui, en principe, supportent la redevance. La DGCP reconnaît cependant que, dès lors qu'est présentée une demande de remise gracieuse par un RMIste, celle-ci est acceptée, créant d'ailleurs, ce faisant, une situation qui pourrait paraître inéquitable entre ceux qui demandent la remise et l'obtiennent systématiquement, et ceux qui supportent la redevance sans demander aucune remise. De surcroît, il semble que les pratiques de remises gracieuses diffèrent sensiblement d'un centre à l'autre.

Quant au nombre des **exonérés de taxe d'habitation, qui paient actuellement une redevance mais ne la paieraient plus en cas d'adossment à la taxe d'habitation** et d'alignement des régimes d'exonérations sur le plus favorable, il s'élèverait à environ **un million également**, comprenant les titulaires du RMI, et les personnes non-imposables ou faiblement imposées âgées de 60 à 65 ans.

En revanche, il va de soi que les bénéficiaires d'un simple dégrèvement – qui n'est que partiel pour la très grande majorité –, de leur taxe d'habitation au titre du plafonnement de l'impôt dû à hauteur de 4,3 % du revenu, ne pourront pas, compte tenu de leur nombre (environ 8,5 millions de bénéficiaires) être, pour autant, exonérés, ni dégrévés de redevance. Un tel choix n'aurait pas de sens, dans la mesure où il n'y a aucune raison d'établir un lien, entre le montant dû au titre de la redevance, à celui des revenus.

*

Dans l'hypothèse de la simplification du fait générateur, unifié avec celui de la taxe d'habitation, avec un alignement des exonérations sur celles de la taxe d'habitation, et avec le maintien des « droits acquis » d'exonération de redevances pour le passé, la réforme représenterait, selon la direction générale de la comptabilité publique, hors assujettissement des résidences secondaires, un **gain de produit réalisable effectivement de l'ordre de 170 millions d'euros**, n'incluant toutefois pas, naturellement, la compensation budgétaire actuelle des exonérations de redevance, qui devraient être maintenue au budget général.

Ce supplément de produit, résultant en pratique de l'**assujettissement d'environ 3 millions de personnes supplémentaires, dont 2 millions de fraudeurs, pourrait être partagé** au profit :

– soit de l'ensemble des **redevables**, par exemple sous la forme d'une aide au **financement des équipements** et des dépenses qui seront rendues nécessaires par la mise en œuvre de la TNT, ou par une baisse éventuelle du montant unitaire de la redevance. Pour attrayante qu'elle soit, une baisse de la redevance paraîtrait cependant plutôt peu cohérente avec la situation des pays voisins doté d'un service public fort, et avec la volonté du Gouvernement d'approfondir l'identité spécifique du secteur public audiovisuel;

– soit des **opérateurs de l'audiovisuel public**, par un supplément de ressources qui serait **exclusivement consacré au renforcement de l'identité du service public**, par exemple en **réduisant la durée de la publicité à certaines heures**, ou en augmentant les **obligations de production**, ou en finançant le plan

d'urgence pour la **numérisation des archives de l'INA**;

– soit de la réduction du déficit du budget de l'État.

** La question des résidences secondaires*

Dans l'hypothèse du changement de fait générateur, le cas des résidences appellerait également un traitement adapté. Plusieurs hypothèses sont alors envisageables :

– une **exonération systématique**, évidemment très simple à gérer. La nouvelle redevance serait alors considérée comme un **forfait acquitté par chaque ménage, quel que soit le nombre de ses téléviseurs et de ses résidences** ;

– une imposition systématique. Celle-ci présenterait deux inconvénients non négligeables. D'une part, le taux d'équipement des résidences secondaires n'est que de 55 %. D'autre part, l'imposition des résidences secondaires devrait être croisée avec le régime d'exonérations retenues pour la résidence principale, ce qui paraît aujourd'hui techniquement difficile, voire impossible, faute d'un compte fiscal unique par contribuable local. En conséquence, il faudrait accepter le principe qu'un foyer exonéré au titre de sa résidence principale puisse payer la redevance au titre d'une résidence secondaire, comme pour la taxe d'habitation. Dans l'hypothèse d'une imposition systématique ne tenant pas compte de la détention d'un poste, le gain porterait sur 2.250.000 comptes, soit, à montant unitaire inchangé, un supplément de produit d'un maximum de 260 millions d'euros. Dans l'hypothèse d'un assujettissement demeurant lié à la détention d'un poste, le nombre de comptes supplémentaires potentiel s'élèverait à 800.000, soit, toujours à montant unitaire inchangé, un supplément maximum du produit de l'impôt, déjà mentionné, d'environ 80 millions d'euros ;

– un **régime intermédiaire**, consistant par exemple en une imposition systématique, mais avec un **taux éventuellement réduit** ou **forfaitaire** déjà évoqué, et que l'administration fiscale saurait gérer sans difficulté particulière. Une autre option pourrait consister à subordonner la taxation de la résidence secondaire à un **paramètre représentatif des capacités contributives, qui pourrait être la valeur locative si l'on souhaitait une gestion techniquement aussi simple que possible**. Ainsi, **pour une valeur locative inférieure à un montant à fixer, la résidence secondaire ne supporterait pas de taxe**. Au-delà, elle serait assujettie, mais, naturellement, pour un montant fixe indépendant de la valeur locative elle-même. Un choix de cette nature permettrait de concilier la nécessité de faire participer les résidences secondaires au financement du service public de l'audiovisuel, tout en tenant compte, d'une manière techniquement adaptée, du souci d'un minimum d'équité fiscale dans le cadre d'un impôt, dont la vocation principale n'est cependant pas redistributive.

b) L'adossement du recouvrement : une indispensable première étape de simplification et d'économies

L'adossement **complet** de la redevance à la taxe d'habitation permettrait de faire une économie importante sur le recouvrement et la gestion de l'impôt, correspondant à un montant de l'ordre de 100 à 130 millions d'euros. Il pourrait s'inscrire dans le programme ambitieux, en cours, de modernisation de l'administration fiscale et, plus généralement, du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Cette économie, à terme, devrait toutefois, dans l'immédiat, tenir compte des dépenses à engager pour permettre un traitement convenable et adapté des personnes du service qui n'ont pas démérité, mais au contraire démontré leur capacité à réaliser des gains de productivité.

Par ailleurs, le service de la redevance ne **serait pas complètement supprimé**, car il serait nécessaire de conserver un **dispositif particulier pour les comptes collectifs** – hôtels, hôpitaux, débits de boisson, ... – , qui ne pourront pas être traités comme les particuliers redevables de la taxe d'habitation.

Sur un autre plan, l'adossement complet à la taxe d'habitation consisterait d'une certaine manière à faire de la nouvelle redevance une sorte d'impôt s'adjoignant à cette taxe locale. Cette hypothèse doit être examinée au regard du contexte actuel, et notamment de la démarche, en cours, d'approfondissement de la décentralisation et de nouveaux transferts de compétence. Dans cette perspective, il serait particulièrement **peu opportun** que la réforme de la redevance conduise, par une ambiguïté non souhaitée, à ce que **le contribuable local rende responsable les élus locaux d'une imposition qui leur est totalement étrangère**.

Une solution pourrait alors consister en un **dédoublé partiel**, de façon à différencier clairement les deux impôts dans la manière dont ils sont appréhendés par le redevable local. Cette orientation pourrait notamment être satisfaite par le choix d'un avis distinct, envoyé à une période autre que celle de la mise en recouvrement de la taxe d'habitation, ou, de préférence, transmis dans la même enveloppe, si possible avec un seul titre de recouvrement.

En effet, il est clair que **toute duplication, soit du courrier lui-même, soit même uniquement du traitement des titres de paiement, génère automatiquement des coûts de gestion supplémentaires**, qui éloignent nécessairement de l'optimum en termes de réforme de l'État, de simplification administrative, et de baisse des coûts de recouvrement. Tout traitement spécifique concerne en effet, à chaque fois, plus de 23 millions de personnes.

De manière plus accessoire, l'adossement du recouvrement permettrait également d'**harmoniser les taux de majoration en cas de retard** de paiement après la date limite, fixé à 30 % pour la redevance, contre 10 % pour les impôts directs.

De même, l'adossement à la taxe d'habitation permettrait d'**étendre le paiement mensualisé**, aujourd'hui limité pour la redevance en nombre de paiements (trois prélèvements par an), et en nombre de personnes concernées. Il permettrait également d'inciter les ménages à demander la mensualisation de la taxe d'habitation elle-même, aujourd'hui encore limitée.

SOMMAIRE

—

Pages

CONCLUSION

Le choix final pour le remplacement de l'actuelle redevance audiovisuelle, en tant que taxe parafiscale, paraît donc, une fois écartées toutes les options trop fragiles ou budgétairement impossibles, se limiter à une **alternative entre l'amélioration du dispositif actuel** (1°), et **l'adossement de la gestion de l'impôt à la taxe d'habitation, suivant diverses modalités possibles** (2°).

1°) *Une amélioration de l'efficacité du recouvrement actuel.*

Celle-ci serait recherchée avec la mise en œuvre de **moyens de contrôle sensiblement renforcés** :

- avis aux tiers détenteurs,
- alourdissement des sanctions en cas d'absence de déclaration ou de fausse déclaration,
- taxation d'office en cas d'obstacle mis au contrôle,
- contrôle plus rigoureux des déclarations par les vendeurs de téléviseurs,
- utilisation intensive du droit de communication, incluant le croisement des données de la redevance avec celles des abonnements aux services du câble, du satellite et des chaînes payantes, dans la mesure où ce croisement sera juridiquement possible.

L'amélioration du recouvrement passerait également par une **simplification de l'assiette** que constitue la détention d'un téléviseur. Cette simplification pourrait prendre les formes suivantes:

- suppression du taux noir et blanc et définition d'un taux réduit pour l'outre-mer ;
- instauration, éventuellement, d'un forfait pour les résidences secondaires, avec un montant attractif (par exemple de la moitié du taux prévu pour les résidences principales), valable quel que soit le nombre de résidences secondaires équipées d'un téléviseur, à titre « permanent » ou non ;
- recherche des moyens juridiques et concrets permettant, par souci d'équité, d'imposer de la même manière tous les moyens d'accès à

l'image télévisée, utilisés principalement à cet objet.

Par ailleurs, il serait opportun d'étudier les modalités possibles de clarification des procédures de remises gracieuses, notamment en faveur des bénéficiaires du RMI.

Cette amélioration d'ensemble de la redevance actuelle doit impérativement s'opérer à moyens humains et à budget décroissants.

2°) *Une réforme du mode de recouvrement, consistant en un adossement à la gestion de la taxe d'habitation.*

Cette réforme consisterait :

– matériellement, pour le contribuable, en un **recouvrement simultané** à celui de la taxe d'habitation, avec l'envoi d'un **avis séparé** mais dans la **même enveloppe** – **par souci d'économie de frais d'envoi**, de gestion et de traitement de plus de 23 millions de courriers – avec un titre de recouvrement unique, pour ne pas doubler les chaînes de recouvrement;

– du point de vue de la gestion de l'impôt, en l'utilisation directe des fichiers de la taxe d'habitation pour l'établissement de la redevance. Ce rapprochement pourrait être opéré suivant **deux options distinctes** :

a) soit **conserver le lien avec la détention d'un téléviseur**, mais avec un renversement de la charge de la preuve, sous la forme d'une taxation systématique des redevables de la taxe d'habitation, **sauf déclaration sur l'honneur** de non-détention d'un téléviseur ;

b) soit modifier le **fait générateur**

*** soit au profit du même que celui de la taxe d'habitation** (détention d'un local meublé). Beaucoup plus simple, cette option supprimerait toute possibilité de fraude. Mais la « relation directe » exigée par la loi organique entre recette et dépense n'est qu'implicite et tient à ce que, statistiquement, les locaux meublés sont aujourd'hui équipés d'un téléviseur à 95 %, et d'un poste de radio à près de 100 %. Le risque juridique ne peut alors être totalement écarté au regard de la LOLF.

*** soit au profit d'un fait générateur élargi, qui serait la détention de tout moyen de communication audiovisuelle** (télévision, radio, micro-ordinateur permettant l'accès à la radio et à la télévision, etc.). Comme dans l'hypothèse du maintien du fait générateur actuel, et de manière encore plus plausible, tous les foyers seraient présumés détenir un de ces moyens, et devraient alors acquitter la redevance, sauf déclaration sur l'honneur. Cette solution d'un fait générateur élargi permet de concilier la sécurité juridique (en respectant plus explicitement la « relation directe » avec la dépense ainsi financée), la simplicité (tout le monde détient aujourd'hui un moyen de communication audiovisuel, et le

contrôle ne porterait donc que sur un nombre de foyers très réduit) et l'efficacité (avec un meilleur produit pour un coût de perception le plus faible possible).

Dans ces deux cas, il serait alors possible de supprimer l'essentiel du Service de la redevance, à l'exception des personnels qui demeureraient chargés du recouvrement de l'impôt sur les comptes collectifs (hôtels, hôpitaux, ...). A ce titre, cette option contribuerait à réduire le déficit budgétaire d'environ 100 millions d'euros, et **participerait à la réforme**, en cours, du ministère chargé des finances;

Cette option exigerait une **mise en cohérence des conditions d'exonération** de la redevance (soit quatre millions d'invalides ou de personnes non imposables âgées de plus de 65 ans, dont un million ne paient pas de taxe d'habitation), avec celles de la taxe d'habitation (également quatre millions de personnes), pour **simplifier** la gestion des deux impôts. Il pourrait également être prévu de conserver, pour ceux qui en bénéficiaient déjà – environ un million d'invalides et de personnes âgées modestes – les « droits acquis » d'exonération de redevances, alors qu'elles paient la taxe d'habitation. Cette harmonisation des exonérations entre redevance et taxe d'habitation résoudrait le problème de l'assujettissement des titulaires du RMI à la redevance, et simplifierait les dispositifs complexes et mal articulés d'exonération en faveur des invalides et des personnes âgées à revenu modeste.

Devrait également être prévue une amélioration du dispositif relatif aux 1,8 million de **résidences secondaires équipées d'un téléviseur**, prévoyant, éventuellement, une imposition sous condition d'un niveau donné de valeur locative, dans l'hypothèse d'un adossement complet à la taxe d'habitation, et peut-être un taux réduit. Une alternative plus drastique consisterait à **abandonner toute redevance sur les résidences secondaires**, en considérant la nouvelle redevance comme un **forfait acquitté par chaque ménage**, quel que soit le nombre de ses téléviseurs et de ses résidences.

* *

La **première proposition, qui constitue une évolution *a minima***, permettrait d'épuiser, **dans un délai court**, l'ensemble des voies et moyens possibles de **correction des défauts constatés par la MEC** quant à l'actuelle redevance audiovisuelle, permise par sa transformation en impôt. Cette proposition peut intervenir rapidement **sans engager durablement l'avenir**. Il est difficile d'estimer l'économie de gestion ou le gain de produit qui peut en être attendu, mais, à tout le moins, les coûts de recouvrement par les huissiers du Trésor (aujourd'hui de 45 millions d'euros).

Pour sa part, la seconde proposition exige un délai de mise en œuvre, de façon à :

– éviter une confusion dans l’esprit des contribuables avec la taxe d’habitation, à un moment important pour la **décentralisation** ;

– **attendre une clarification du calendrier et des contraintes** qui résulteront, pour les téléspectateurs, de la mise en place de la **TNT** (télévision numérique terrestre), notamment des coûts associés (achat d’un décodeur, changement d’antenne, abonnement éventuel, ...)

– prendre le temps nécessaire à la **recherche concertée d’un traitement adapté de la situation des personnels actuels** du service de la redevance, ainsi qu’à la solution des difficultés techniques d’un changement qui exigera un travail important de préparation et d’organisation technique du **nouveau circuit de recouvrement** ;

– et, naturellement, **trouver les ressources budgétaires** nécessaires au financement des organismes audiovisuels **durant la première année de la réforme**, compte tenu du fait que le calendrier de perception de la taxe d’habitation est sensiblement plus tardif que celui de la redevance. Dans ces conditions, l’Etat devra en effet faire l’avance, par tranches successives, de l’équivalent du produit de la redevance pour les neuf premiers mois de l’année, soit un total de 1,5 milliard d’euros, hors subvention budgétaire de compensation des exonérations.

Cette seconde proposition constitue l’objectif à atteindre le plus rapidement possible. L’horizon de sa mise en œuvre pourrait être le projet de loi de finances pour 2005, ou coïncider avec la mise en place complète de la loi organique, prévue pour l’année suivante, en 2006.

Cette **option permettrait un gain substantiel de produit** (170 millions d’euros), **et une économie de gestion** (100 millions d’euros) qui devrait faire l’objet d’un partage équitable au profit :

– soit de **l’ensemble des redevables**, par exemple sous la forme d’une aide au financement des équipements et des dépenses qui seront rendues nécessaires par la mise en œuvre de la TNT, ou par une baisse éventuelle du montant unitaire de la redevance ;

– soit des opérateurs de l’audiovisuel public, par un supplément de ressources qui serait **exclusivement** consacré au **renforcement de l’identité** du service public, par exemple **en réduisant la durée de la publicité à certaines heures**, ou en **augmentant les obligations de production**, ou en finançant **le plan d’urgence pour la numérisation** des archives de l’INA ;

– soit de la **réduction du déficit** du budget de l’État.

* *

Le maintien d'une relation entre la nouvelle imposition et la détention d'un moyen d'accès à l'image télévisée en mode diffusion, devrait imposer un **effort considérable de pédagogie** et d'accompagnement, de la part des opérateurs bénéficiaires, quant à l'utilisation du produit de la nouvelle redevance.

Celui-ci pourrait notamment se traduire par :

- une information fournie avec l'avis de recouvrement du nouvel impôt affecté ;
- la mise en place effective du conseil des téléspectateurs, placé auprès de France Télévisions, déjà prévu par la loi – une fois adaptées les modalités de son fonctionnement et de désignation de ses membres ;
- l'utilisation de la grille de chaque opérateur public pour cet effort de pédagogie.

[Suite du rapport](#)

N° 1019 – Rapport d'information sur la redevance audiovisuelle (M. Patrice Martin-Lalande)