

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Communication, ouverte à la presse, de M. Patrice MARTIN-LALANDE, Rapporteur spécial, sur un rapport de la Cour des Comptes relatif au bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle

Mercredi
30 janvier 2008
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 50

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Didier Migaud,
Président



Le **Président Didier Migaud** a rappelé qu'en octobre 2006, la commission des Finances avait demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, de dresser un bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle. Débattre du rapport de la Cour, remis en octobre 2007, est d'autant plus opportun que l'annonce d'une réforme de grande ampleur du financement de France Télévisions et de Radio France pose la question des perspectives de développement de l'audiovisuel public français. Dans l'esprit des relations mises en place avec le Premier président de la Cour des comptes, la Commission – et notamment les Rapporteurs spéciaux – doivent exploiter au mieux les travaux de la Cour et multiplier les collaborations avec elle.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial des missions *Médias et Avances à l'audiovisuel public*, a remercié la Cour des comptes pour son examen à la fois exhaustif et objectif de la collecte de la redevance audiovisuelle, de même que pour ses contributions antérieures au contrôle du secteur audiovisuel. À l'heure où le financement de la télévision publique va être redéfini, le rapport de la Cour permet d'établir l'utilité de la réforme de la redevance et d'en confirmer la réussite.

M. Christian Babusiaux, Président de la première chambre de la Cour des comptes, a souligné l'importance de la fonction d'assistance au Parlement, le rapport de la Cour des comptes s'inscrivant pleinement dans ce cadre. Le produit de la redevance audiovisuelle s'est élevé à 2,26 milliards d'euros en 2006 et à peine plus en 2007. Conformément à la loi du 1^{er} août 2000, les dégrèvements de la redevance sont compensés par l'État : ils se sont élevés à 500 millions d'euros en 2006 et à, probablement, 445 millions d'euros en 2007. Ces deux sources de financement représentent les trois quarts des ressources de l'audiovisuel public. La réforme de la redevance, en application de la loi de finances pour 2005, visait à en simplifier la gestion, en réduisant les coûts de perception et en améliorant la collecte. Cette réforme a eu un impact direct en termes de gestion, de relations avec les usagers et de coûts de collecte.

En premier lieu, le système a été simplifié à trois niveaux : l'adossement à la taxe d'habitation a effectivement entraîné une simplification de la déclaration pour les particuliers ; la suppression de la distinction entre résidence principale et résidence secondaire a permis la réduction de la fraude, qui concernait 65 % des résidences secondaires ; enfin, le régime des dégrèvements est devenu plus lisible – parce qu'identique à celui de la taxe d'habitation – moyennant la situation des dégrèvements correspondant à des « droits acquis », à savoir 758 000 personnes exonérées de redevance avant la réforme mais assujetties à la taxe d'habitation : 735 000 personnes âgées et 23 000 personnes handicapées.

En deuxième lieu, l'administration a mis à profit cette réforme pour développer des activités nouvelles : la suppression du service de la redevance, qui assurait la détermination de l'assiette, le recouvrement et le contrôle de la redevance, a permis d'améliorer le service rendu aux usagers et de créer de nouvelles fonctions au sein de la direction générale de la comptabilité publique – DGCP –. L'utilisateur ne pouvait, avant la réforme, que s'adresser au service central ou à l'un des cinq centres régionaux. Désormais, il a la faculté de s'adresser à la trésorerie ou au centre des impôts. Cette proximité a pu être appréciée, dès 2006, alors que 600 000 réclamations ont été déposées. Sur 1 400 agents, environ 500 ont été affectés à des activités nouvelles, comme la gestion à distance du prélèvement automatique ou le traitement des amendes routières issues des radars automatiques.

En troisième lieu, on relève une nette diminution de la fraude, qui concernait plus de 6 % des personnes devant d'acquitter de la redevance et est désormais estimée à 1,25 %. Cette diminution s'explique notamment par un effet mécanique lié tant au système déclaratif qu'à l'extension des dégrèvements et à l'abandon de toute taxation des résidences secondaires. Le ciblage des contrôles est meilleur, le potentiel fraudeur devant déclarer ne pas détenir de téléviseur.

En quatrième lieu, des économies sur la gestion de la redevance ont été réalisées. La comptabilité analytique encore embryonnaire ne permet pas de déterminer avec précision les coûts avant et après la réforme. Toutefois, la réforme en elle-même a coûté 8 millions d'euros en primes et indemnités de reclassement et de formation. Les agents ont également bénéficié d'un plan de promotion exceptionnel, qui n'a pas été chiffré par l'administration. Le coût des contentieux liés à la réforme peut être évalué à 23,5 millions d'euros en 2005. Tenus de s'acquitter simultanément de 116 euros de redevance et de 300 euros en moyenne de taxe d'habitation, les ménages modestes ont dû supporter un alourdissement de charge de trésorerie, principalement lié au caractère encore minoritaire – 32 % – de la mensualisation du paiement. Seule cette dernière permettra de lisser la charge pour les ménages modestes. La réforme a également généré des frais de trésorerie de 15 millions d'euros, la redevance étant perçue en fin d'année alors que l'État avance, par douzièmes, les ressources aux organismes audiovisuels. Bien que ce surcoût soit pérenne, l'économie réalisée sur la gestion de la redevance – dont le coût est passé de 155 à 55 millions d'euros grâce à la réforme – reste substantielle, l'économie nette étant donc de l'ordre de 100 millions d'euros par an.

Toutefois, une partie importante des gains de productivité potentiels ne se sont pas matérialisés. Les 1 400 agents concernés par la réforme ont été réaffectés au sein de la même zone géographique avec des garanties de rémunération et de formation à leur nouveau métier. 500 agents se sont vus assigner des tâches nouvelles, 400 sont chargés du contrôle de la perception de la redevance et 500 ont été introduits dans le réseau traditionnel du Trésor public, sans réduction corrélative des personnels. Les effectifs totaux de la DGCP n'ont pas été réduits à due proportion des gains de productivité : seuls 50 % des gains de productivité théoriques – soit 50 millions d'euros – ont bénéficié à l'audiovisuel public. La réforme a donc eu des effets positifs en termes de gestion, mais ses gains de productivité potentiels n'ont pas été totalement matérialisés. Il convient, en outre, de souligner que la redevance n'a pas fait l'objet d'une requalification juridique : elle demeure considérée comme une redevance pour service rendu – et non comme une taxe –, bien qu'elle soit désormais adossée sur la taxe d'habitation. Ce traitement juridique et comptable n'a pas été remis en cause par Eurostat pour le calcul du taux de prélèvements obligatoires en France.

Présentant les développements du rapport consacrés au financement de l'audiovisuel public, **M. Jean Picq, Président de la troisième chambre de la Cour des comptes**, a tout d'abord fait observer que la réforme a permis d'accroître le produit de la redevance de 1 % par an depuis 2005, même s'il semble – d'après des données encore provisoires – que la progression soit moins importante en 2007. La base taxable a été diminuée de 10 % environ, du fait tant de l'exonération de redevance pour les résidences secondaires que des redevables dégrévés de taxe d'habitation, mais le taux de recouvrement de la redevance s'est considérablement amélioré, passant de 82 % entre 2002 et 2004 à 91,5 % en 2005. En deuxième lieu, la réforme n'a pas permis de dégager des ressources suffisantes pour faire face à la progression prévisible du budget de l'audiovisuel public, alors qu'elle avait été présentée en 2004 comme une source de recettes substantielles. Dans son rapport public pour 2005, la Cour avait déjà émis quelques interrogations à ce sujet. De fait, l'évolution du produit de la redevance a été inférieure à la progression du budget de l'audiovisuel public : cet écart, de

1,5 point environ en 2005 et 2006, devrait passer à 2,5 points à partir de 2008, si on se réfère aux contrats d'objectifs et de moyens (COM) signés entre l'État et les sociétés de l'audiovisuel public, lesquels prévoient une augmentation moyenne des dépenses de 3,5 % à 4 % par an : 3,5 % pour France Télévisions, 4 % pour ARTE–France et 2,4 % pour Radio France.

Au demeurant, le rapport souligne que la place de la redevance dans le financement de l'audiovisuel public mérite une attention particulière du Parlement. En matière de procédure budgétaire, la Cour recommande le rattachement des exonérations et dégrèvements de redevance à la mission *Médias*, au sein d'un programme *ad hoc*. Par ailleurs, au moment de l'examen du projet de loi de finances, le Parlement se prononce sur le budget de l'année $n+1$, alors même que le produit de la redevance pour l'année n n'est pas connu et que les prévisions de recettes sont souvent supérieures aux recettes effectivement encaissées : en cas de moins-value de recettes, le Parlement devrait donc se saisir de la première occasion pour se prononcer sur la situation réelle du financement de l'audiovisuel public, à savoir celle de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour l'année n . L'absence de revalorisation de la redevance provoque une érosion du financement de l'audiovisuel public. Si l'alignement des exonérations de redevance sur le régime de la taxe d'habitation devait être reporté, cela risquerait de conduire à une obligation de financement par le budget général pour un montant significatif.

On ne saurait occulter le fait que, depuis le 26 octobre 2007, date de remise du rapport à la commission des Finances, le Président de la République s'est exprimé au sujet du financement de l'audiovisuel public. La question de l'écart structurel entre la progression de la redevance et celle du budget de l'audiovisuel public reste pendante. D'une part, alors qu'entre 1990 et 2002, le produit de la redevance a progressé de 2,9 % par an en moyenne, le montant de 116 euros n'a pas été revalorisé depuis 2002 et a même été réduit de 50 centimes lors de la réforme, les systèmes informatiques ne pouvant traiter les centimes. D'autre part, en raison du caractère inachevé de l'alignement des exonérations, quelque 700 000 redevables de la taxe d'habitation demeurent dégrévés de redevance. Si ce choix est confirmé, le manque à gagner serait de 81 millions d'euros environ, soit 3,6 % du produit de la redevance. Enfin, cet écart structurel n'est plus compensé, depuis 2007, par une augmentation des recettes publicitaires, en raison d'un contexte de marché défavorable. La Cour des comptes exprime donc la crainte que cette situation ne débouche sur une mise à contribution structurelle du budget général, au-delà de celle correspondant aux remboursements de dégrèvements pour motifs sociaux. Cette interrogation prend une ampleur nouvelle en raison de la perspective de la suppression des recettes publicitaires.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, s'est réjoui du résultat des investigations menées par la Cour des comptes. La réforme de la redevance a produit des résultats globalement positifs. Si le coût de reclassement des agents dans la même zone géographique n'est pas neutre, il est nuancé par l'ampleur des économies engendrées par le nouveau mode de collecte de la redevance, estimées à 100 millions d'euros chaque année. La réforme de la collecte de la redevance n'est pas allée au bout de sa logique : le seul fait générateur de la redevance demeure *de facto* la détention d'un téléviseur fixe classique. Or, d'autres supports permettent aujourd'hui de recevoir les programmes télévisés : récepteurs portatifs, téléphones mobiles, ordinateurs personnels... Une adaptation de la réglementation apparaît souhaitable. De ce point de vue, la suppression de la redevance pour les résidences secondaires était particulièrement bienvenue, puisque, avant la réforme, la redevance n'était due, dans une résidence secondaire, que pour un téléviseur fixe, ce qui en exonérait les détenteurs d'appareils de réception les plus modernes. Pour autant, si la réforme a permis de

généraliser des économies, celles-ci ne sont pas suffisantes pour résoudre les problèmes de financement de l'audiovisuel public. L'État a choisi d'utiliser une partie des économies réalisées pour accroître les effectifs de la DGCP, choix dont le Parlement n'est pas responsable. En outre, on doit déplorer le manque à gagner que constitue, pour l'audiovisuel public, l'absence de compensation totale des exonérations sociales. L'audiovisuel public n'a pas à prendre à sa charge une politique sociale décidée par l'État.

Il est souhaitable que le financement de l'audiovisuel public repose sur une recette affectée, mise à l'abri des mesures de régulation budgétaire. L'audiovisuel public ne saurait être piloté à court terme : telle est d'ailleurs la logique qui a présidé à la mise en place des COM. Les engagements pris dans ces contrats doivent être tenus. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a regretté le rejet, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, de son amendement proposant de réévaluer le montant de la redevance chaque année, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Si cette indexation sur l'inflation avait eu lieu depuis 2002, le montant unitaire de la redevance serait aujourd'hui de 128 euros, ce qui aurait contribué à couvrir les dépenses prévues par les COM. La redevance demeure le meilleur moyen de financer l'audiovisuel public. Le rapport remis par la Cour des comptes constitue un éclairage indispensable face à certaines idées reçues. La réforme de la redevance est un exemple de réforme produisant des résultats positifs et rapides.

M. Michel Bouvard a remercié la Cour des Comptes pour la qualité de son rapport, qui montre combien la réforme a apporté une simplification tout en procurant des économies et en contribuant à la lutte contre la fraude. Toutefois, le travail de contrôle engagé par la commission des Finances doit être approfondi sur plusieurs points. En premier lieu, il convient d'examiner le devenir des 400 agents anciennement affectés au recouvrement de la redevance et qui, selon M. Jean-François Copé, devaient se voir confier des tâches nouvelles ou pourvoir au remplacement de départs en retraite. Le rapport de la Cour indique pour sa part que 500 postes dégagés par la réforme ont été affectés à la DGCP sans emploi précis. Il faut aller au bout de la réforme sur cette question. S'agissant de l'accès aux fichiers des câblo-opérateurs, il semble que l'amélioration du rendement de la collecte ait fonctionné à plein : existe-t-il encore une marge de progression ? Concernant les suites de la réforme, une réflexion s'impose sur le périmètre de l'audiovisuel public, qui n'a cessé de nécessiter des moyens supplémentaires, qu'il s'agisse du déploiement de la télévision numérique terrestre, de la diffusion sur l'Internet ou encore de la création de France 24. Or, à l'évidence, les ressources disponibles ne sont plus suffisantes. Il conviendra également de rester vigilant sur l'emploi des nouveaux moyens alloués à l'audiovisuel public : qu'en est-il des gains de productivité possibles ? Où en est-on de la réflexion sur la performance au regard des différences de statut ou de coûts salariaux qui caractérisent l'audiovisuel public ? Enfin, qu'un effort supplémentaire soit demandé au contribuable ou qu'une réforme du régime de publicité intervienne prochainement, il demeure que le cahier des charges des différents opérateurs doit être mieux respecté, en particulier concernant la diffusion de certains sports.

M. Thierry Carcenac a remercié la Cour pour son éclairage sur la réaffectation des agents du recouvrement, qui l'intéresse tout particulièrement en sa qualité de Rapporteur spécial sur la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public. Cet éclairage en appelle d'ailleurs un autre sur le recouvrement des amendes de police, notamment celles issues des radars automatiques. En effet, près de 500 agents y sont affectés pour un coût annuel de 104 millions d'euros. Les travaux de la Cour soulèvent également la question de l'égalité de traitement de nos concitoyens devant l'impôt, puisqu'il est aujourd'hui possible techniquement d'avoir accès à la télévision tout en étant légalement dispensé de payer la redevance.

M. Louis Giscard d'Estaing s'est félicité du suivi par le Rapporteur spécial et par la Cour des comptes de l'impact d'une réforme qui avait été largement souhaitée par la commission des Finances. Si la collecte de 2006 a fait apparaître un surcroît de recettes de 45 millions d'euros, alors même que les exonérations de redevance étaient étendues à un million de foyers modestes, il faut bien en conclure que l'augmentation des exonérations n'a en rien obéré la progression des recettes. S'agissant du cas particulier des résidences secondaires, la décision d'y exonérer *de facto* la détention d'un téléviseur n'ayant pas, semble-t-il, eu d'impact négatif sur la collecte, doit-on en déduire que les contrôles antérieurement effectués étaient inopérants ?

M. Henri Nayrou a ainsi résumé le bilan de la réforme effectuée en 2005 : « Bien, mais peut mieux faire » ! Cependant, les échanges sur cette réforme ne concernent que le passé, alors que d'importantes questions se posent pour l'avenir, compte tenu des récentes déclarations relatives au financement de l'audiovisuel public. Ainsi, quels seront ses mécanismes de financement ? Pour quelle augmentation des moyens ? Avec quelles conséquences sur la stabilisation de la redevance comme des exonérations ? Il manquera 1,2 milliard d'euros par an pour financer l'audiovisuel public. À cet égard, une redevance à 116 euros est-elle suffisante ?

M. Marcel Rogemont, usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, a remercié la Cour et le Rapporteur spécial d'avoir mis en évidence le problème posé par la stabilité du tarif de la redevance au regard des besoins de financement. Alors que pendant la campagne électorale, le candidat Nicolas Sarkozy s'était engagé à augmenter les ressources publicitaires plutôt que la redevance, c'est apparemment l'inverse que le Président de la République promet aujourd'hui. Malgré une amélioration transitoire, le financement de l'audiovisuel public risque de se dégrader fortement ; à cet égard, le Rapporteur spécial a raison d'insister sur le besoin de trouver d'autres moyens de financement.

Le **Président Didier Migaud** a estimé que la réforme de la redevance audiovisuelle était nécessaire, le rapport de la Cour des comptes confirmant ses effets positifs. Puisque la demande d'enquête formulée par la Commission en vertu de l'article 58-2° de la LOLF consistait en une évaluation globale des conséquences de la réforme, tant sur son coût qu'en matière d'effectifs, le rapport y répond parfaitement. Cela n'empêche pas de persister à regretter que le choix ait été fait d'adosser la redevance à la taxe d'habitation plutôt qu'à l'impôt sur le revenu, ce qui eût permis une moindre confusion pour les contribuables et, pour les bénéficiaires, un recouvrement davantage lissé dans le temps. Comme l'a suggéré M. Thierry Carcenac, il serait souhaitable, toujours sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, de s'interroger sur la collecte d'autres prélèvements, dont les amendes forfaitaires de la police de la circulation. Sur la question du financement de l'audiovisuel public, les travaux de la Cour viennent confirmer des inquiétudes déjà formulées sur le décalage croissant entre les COM et les moyens qui sont alloués aux opérateurs. Le débat devra se poursuivre sur l'élargissement de l'assiette de la redevance.

M. Christian Babusiaux, Président de la première chambre de la Cour des comptes, a précisé que la Cour a récemment adressé un rapport à la commission des Finances du Sénat sur le recouvrement des amendes radars. En outre, le Sénat lui a commandé un rapport sur la répartition du produit de ces amendes : celui-ci sera disponible courant 2008. Concernant la lutte contre la fraude et la possibilité de consulter les fichiers des câblo-opérateurs, la Cour relève, dans son rapport, que la commission nationale de l'informatique et

des libertés (CNIL) autorise des rapprochements individualisés et non un rapprochement global. Cependant, cette possibilité est peu utilisée par les services du ministère des Finances puisque seules 200 demandes ont été formulées à ce jour. Il est donc possible de développer ce type de contrôle. Toutefois, la diminution de la fraude réduit cette dernière à sa dimension morale, sans en faire – comme avant 2005 – un problème financier global pour l’audiovisuel. Les fraudeurs représentent 1,5 à 2 % des personnes déclarant ne pas posséder un poste de télévision, soit 15 000 à 20 000 personnes. L’intensification de la lutte contre la fraude ne suffirait donc pas, à elle seule, à couvrir les besoins de financement de l’audiovisuel public.

Le **Président Didier Migaud** a relevé que l’élargissement du champ des exonérations a permis, *de facto*, de réduire le nombre de fraudeurs.

M. Jean Picq, Président de la troisième chambre de la Cour des comptes, a confirmé que le produit brut de la redevance a augmenté de 45 millions d’euros entre 2004 et 2006, soit une progression de 1 % par an. On peut estimer, tout en restant très prudent compte tenu du caractère provisoire des données, que ce taux ne sera pas le même en 2007. Le rapport de Cour met en évidence le fait qu’il n’existe pas beaucoup d’autres leviers de financement pour l’audiovisuel public que celui de la redevance. Le choix de ne pas l’augmenter depuis 2002 a évidemment des conséquences sur l’équilibre financier du secteur, la perspective de la suppression des ressources publicitaires renforçant les craintes. Rendant compte, dans son rapport public 2004, d’un contrôle effectué à France Télévisions, la Cour jugeait déjà que, si l’évolution du groupe était globalement positive, ce dernier devait poursuivre sa mutation dans trois domaines : la cohérence du groupe et le contrôle des filiales, l’évolution des charges de personnel et la coordination entre les différentes chaînes. Prochainement, la Cour remettra un rapport à la commission des Finances sur les sociétés audiovisuelles extérieures, lancera un contrôle de France Télévisions et reviendra sur la question de la redevance dans son rapport public annuel, ce qui témoigne de l’importance accordée à ce sujet.

En réponse aux différents intervenants, **M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial**, a considéré que :

– compte tenu de l’importance de la redevance qui finance trois quarts du budget de l’audiovisuel public, il est important de constater que les conditions de collecte sont désormais quasiment optimales, comme en témoigne la progression de la ressource affectée aux entreprises publiques et la diminution des charges de l’État ;

– le chef de l’État a affirmé que la question de l’évolution du périmètre de l’audiovisuel public n’était pas à l’ordre du jour. Le foisonnement de l’offre sur les chaînes thématiques permet aujourd’hui à chacun de visionner des programmes correspondant à ses centres d’intérêts : cette évolution rend d’autant plus nécessaire le maintien de chaînes généralistes publiques et privées et rend primordial le rôle de France 2 et de France 3 ;

– France Télévisions respecte son cahier des charges en matière de programmes sportifs. Même si certaines fédérations sportives émettent des critiques, on ne peut que faire le constat d’une représentation exemplaire des pratiques sportives retransmises sur les antennes de France Télévisions. La comparaison avec les chaînes privées est flatteuse pour le service public ;

– concernant la proposition d’adosser également la redevance sur les ordinateurs ou les téléphones portables, il convient de rappeler que 95 % des foyers français ont un téléviseur et acquittent la redevance : le nombre de personnes possédant un équipement permettant de

recevoir la télévision, mais pas de téléviseur à proprement parler, est donc limité. Cependant, compte tenu du principe de neutralité technologique des supports, cette extension correspond à une exigence de justice ;

– le respect des engagements financiers pris dans les COM est assuré pour 2008. Le problème de financement apparaîtra, à compter de 2009, si la redevance est maintenue à son niveau actuel et n'évolue pas au moins comme l'inflation ;

– enfin, il ne faudrait pas, en supprimant la publicité sur les antennes publiques, que l'on substitue à une dépendance aux contraintes de l'audimat... une autre dépendance, budgétaire cette fois !

La Commission a ensuite, conformément à l'avis du Rapporteur spécial, *autorisé*, en application de l'article 58-2° de la LOLF, la publication de la communication de la Cour des comptes.

