

La redevance audiovisuelle : réforme et perspectives

PRESENTATION

Créée en 1933, la redevance audiovisuelle est aujourd'hui acquittée par environ 20 millions de foyers - à raison de 116 € par an en métropole et de 74 € dans les départements d'outre mer -, tandis que 5 autres millions en sont dégrevés, principalement sur des critères d'âge et de ressources.

Son produit s'est élevé à 2,3 Md€ en 2006. S'y ajoutent 500 M€ en provenance du budget général de l'Etat, au titre de la prise en charge par l'Etat des dégrèvements dont bénéficient certaines catégories sociales. Ces sommes sont reversées aux organismes de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, Radio France Internationale, Arte, Institut national de l'audiovisuel) dont elles représentent 75 % du total des ressources. La redevance ne fait pas partie des prélèvements obligatoires, car elle est considérée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) comme la contrepartie d'un service rendu.

Une réforme de la gestion de la redevance audiovisuelle est intervenue le 1^{er} janvier 2005, en application de la loi de finances initiale pour 2005. Elle visait à en simplifier la gestion et à en augmenter le produit.

A la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour s'est attachée à dresser le bilan de cette réforme, notamment sur les aspects relatifs à sa gestion. Il montre qu'il en est bien résulté une simplification pour l'usager et une diminution de la fraude ainsi que des économies significatives, mais qu'un plein parti n'a pas été tiré des gains de productivité réalisés.

Les ressources procurées par la redevance, quant à elles, ont continué à augmenter moins vite que les prévisions de ressources publiques allouées aux sociétés de programme de l'audiovisuel publicitaires qu'elles sont appréciées dans les contrats d'objectifs et d'émoyens. Ainsi, la réforme n'a pas apporté, comme la perspective en avait pourtant été annoncée, de réponse substantielle au problème du financement de l'audiovisuel public et cette question demeure posée.

I - Les simplifications et les économies de gestion

A - Une redevance plus simple

Par les diverses simplifications introduites, le service rendu aux redevables de la redevance audiovisuelle a été notablement amélioré.

Tout d'abord, pour les particuliers, la redevance est désormais recouvrée conjointement avec la taxe d'habitation, sur la base d'une déclaration incluse dans celle des revenus. Les contribuables qui ne détiennent pas de téléviseur doivent cocher une case spécifique dans leur déclaration de revenus ; tout déclarant ne l'ayant pas cochée est, par principe, assujéti à la redevance audiovisuelle. L'avis du versement à effectuer est le même que celui de l'imposition annuelle au titre de la taxe d'habitation et le redevable s'acquitte des deux contributions par un seul règlement, annuel (le plus souvent en novembre) ou mensuel. Après avoir souvent hésité sur la signification de la case insérée dans la déclaration de revenus (à cocher uniquement si l'on ne détient pas de téléviseur la première année), les redevables se sont peu à peu accoutumés à cette nouveauté.

Deuxième simplification, la suppression de la distinction entre résidence principale et résidence secondaire a doublement bénéficié aux particuliers concernés : en éliminant une disposition complexe, dont le contrôle était d'ailleurs difficile à opérer¹⁴⁸ ; en ramenant à une seule taxation la charge supportée en cas de résidence(s) secondaire(s). Autrement dit, la taxation des récepteurs situés dans les résidences secondaires a été supprimée pour les personnes qui ont leur résidence principale en France.

148) La France compte 3 millions de résidences secondaires. Dans l'ancien système, une résidence secondaire équipée par intermittence d'un téléviseur portatif ne donnait pas lieu à taxation.

En troisième lieu, en cas de difficulté, le redevable peut dorénavant s'adresser à un guichet de proximité (soit la trésorerie, soit le centre des impôts de son domicile) alors que seuls le service central de la redevance et les 5 centres régionaux étaient auparavant compétents.

Enfin, le régime de dégrèvement a été rendu plus lisible, puisqu'il est désormais le même que pour la taxe d'habitation.

Les 5 millions de foyers dégrévés de redevance audiovisuelle et de taxe d'habitation le sont :

- soit sans autres conditions spécifiques de ressources :
 - . les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion,
 - . les titulaires de l'allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse ou du Fonds spécial d'invalidité ;
- soit sous conditions spécifiques de ressources :
 - . les contribuables âgés de plus de 60 ans,
 - . les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés,
 - . les veufs ou veuves,
 - . les contribuables infirmes ou invalides.

La loi avait prévu une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2007, pendant laquelle les personnes exonérées de redevance avant la réforme, mais assujetties à la taxe d'habitation, continuaient temporairement à bénéficier d'un dégrèvement de redevance. Ce dispositif, dit des « droits acquis », concernant actuellement environ 780 000 bénéficiaires – des personnes âgées ou handicapées –, vient d'être prorogé pour l'année 2008 s'agissant des personnes âgées (de 65 ans et plus au 1^{er} janvier 2004, sous conditions de ressources) et rendu définitif pour les personnes handicapées (environ 28 000)¹⁴⁹.

Les dégrèvements pour motifs sociaux (500 M€) sont pris en charge par le budget de l'Etat, via un versement, pour le montant correspondant, aux organismes de l'audiovisuel public.

149) Pour les personnes âgées concernées, la loi de finances rectificative pour 2007, du 25 décembre 2007, a prorogé l'exonération pour 2008 à hauteur de 50 % seulement, mais un amendement gouvernemental au projet de loi pour le pouvoir d'achat, actuellement (janvier 2008) examiné en première lecture au Sénat, prévoit de porter cette exonération à 100 %.

B - Des contrôles mieux ciblés

L'introduction de la « case à cocher » dans la déclaration annuelle de revenus a, par ailleurs, permis de mieux identifier les fraudeurs potentiels.

En effet, le champ d'investigation des services de contrôle est ainsi d'emblée circonscrit aux personnes qui déclarent ne pas détenir de téléviseur (10,1 % en 2005 et 8,8 % en 2006). Leurs déclarations sont répertoriées sur plusieurs années et croisées avec les données relatives à la taxe d'habitation, avec celles fournies par les revendeurs de téléviseur et, dans certaines limites, avec celles provenant des câblo-opérateurs et des fournisseurs de services télévisés payants.

L'ensemble de ce dispositif a porté ses fruits, puisque, selon les évaluations de la Cour, le taux de fraude à la redevance ne dépasse pas aujourd'hui 1,25 %, alors qu'en 2004, donc avant la réforme, il était estimé par la direction générale de la comptabilité publique à plus de 6 %. Pour les seules résidences secondaires, il avait été évalué à plus de 65 % en 1999.

Il est vrai, néanmoins, que cette diminution de la fraude résulte certainement pour une large part de la réduction du nombre des redevables et qu'elle aura donc eu pour prix une renonciation à des ressources potentielles¹⁵⁰ :

- du fait de l'abandon de toute taxation des récepteurs dans les résidences secondaires, qui a mécaniquement restreint la principale source de fraude ;
- en raison aussi de l'extension des dégrèvements et du maintien temporaire d'exonérations au titre des « droits acquis » qui ont de facto réduit également le nombre de redevables et ainsi le nombre maximal théorique des fraudeurs potentiels.

Enfin, la simplification de la collecte et du régime de dégrèvements, ainsi que la diminution de la fraude, sont de nature à rendre la redevance mieux acceptée.

150) Le manque de statistiques comparatives entre l'ancien et le nouveau système ne permet pas de donner une évaluation chiffrée.

C - Le coût de la réforme et les économies réalisées

En termes d'organisation et de moyens, la réforme était d'une ampleur non négligeable : entraînant la suppression du service de la redevance qui existait jusqu'alors au sein de la direction générale de la comptabilité publique et le redéploiement d'un millier d'agents, elle a effectivement permis des économies appréciables dans les coûts de gestion de la redevance.

En revanche, une partie de ces économies ne s'est pas traduite par des gains de productivité immédiats pour l'Etat.

1 - La suppression du service de la redevance

Le service de la redevance, qui a cessé ses activités à compter du 31 décembre 2004 et dont la suppression est intervenue par décret le 30 septembre 2005, assurait auparavant la détermination de l'assiette, le recouvrement et le contrôle de la redevance audiovisuelle.

Sur les quelque 1400 agents concernés,

- environ 400 agents chargés du contrôle de la redevance répartis sur le territoire n'ont changé ni de poste ni de site ; désormais rattachés aux trésoreries générales, ils ont continué à assurer la même fonction ;
- environ 500 personnes ont été affectées à des activités nouvelles (par exemple, les centres « prélèvement services » de Lille et de Rennes, spécialisés dans la gestion à distance du prélèvement automatique des impôts des particuliers, ou la trésorerie du contrôle automatisé de Rennes qui gère les amendes routières issues des radars automatiques) ;
- un peu moins de 500 personnes ont été reclassées dans les services traditionnels du Trésor public.

Les réaffectations d'agents dans ces services traditionnels sont intervenues au cours de l'année 2005 où le total des effectifs de la direction générale de la comptabilité publique a seulement diminué de 480 agents (57 275 à fin 2004, 56 795 à fin 2005), alors que la suppression d'un millier de postes au service de la redevance aurait dû permettre une diminution plus importante¹⁵¹.

151) La direction générale de la comptabilité publique a recruté 1100 personnes en 2005.

Le plan d'accompagnement social a fait l'objet d'un accord, signé par les ministres et les organisations syndicales le 25 novembre 2004, intitulé « Relevé de conclusions relatif au plan d'accompagnement social ».

Les reclassements de personnel ont été assortis d'engagements variés, sous forme de garanties géographiques, de rémunérations, de qualification ou de formation. Des indemnités exceptionnelles ont été accordées sans base réglementaire, alors même que les agents restaient, pour la plupart, non seulement dans la même direction, mais sur le même site ou dans la même ville.

En termes d'économies de gestion, alors qu'elles en constituaient un volet important, la réforme n'est ainsi qu'un demi-succès.

2 - Le coût et les économies induits par la réforme

Les mesures exceptionnelles qui ont accompagné la suppression du service de la redevance ont coûté un peu moins de 8 M€

Ce coût se décompose comme suit, étant précisé qu'il ne prend pas en compte le plan de promotions exceptionnelles, la direction générale de la comptabilité publique ne s'estimant pas en mesure de le chiffrer ¹⁵² :

Tableau n°1 : coût des indemnités exceptionnelles versées et de la formation

Nature	Montant (€)
Indemnité exceptionnelle de mutation	2 063 840
Indemnité exceptionnelle de reconversion	197 226
Prime exceptionnelle de 500 €par agent	700 000
Formation	4 768 500
TOTAL	7 729 566

Source : direction générale de la comptabilité publique

Bien que partiel, ce coût n'est pas disproportionné par rapport aux enjeux, dès lors que la réforme de la redevance a permis des économies de gestion pérennes d'un montant bien supérieur.

152) Cette direction n'a pas non plus été en mesure d'indiquer le nombre de ces promotions. Celui-ci n'était pas indiqué dans le « Relevé de conclusions relatif au plan d'accompagnement social ».

En effet, si l'organisation antérieure avait été maintenue, le coût complet de gestion de la redevance audiovisuelle aurait été de l'ordre de 155 M€ en 2006, sur la base actualisée d'une estimation élaborée par l'inspection générale des finances en 1999.

Par comparaison, le coût effectif de la gestion de la redevance en 2006 ressort à 54,5 M€ à partir des éléments suivants :

- le coût actuel des services de contrôle de la redevance qui fonctionnent désormais au sein des trésoreries générales, est évalué à environ 16 M€ par an ;
- un seul avis est émis pour la taxe d'habitation et la redevance audiovisuelle et leur recouvrement est conjoint, donc sans surcoût de traitement administratif, à la réserve près du surcroît de contentieux évoqué ci-après ;
- de fait, le regroupement des paiements de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle à une échéance unique a engendré des contentieux, dont le coût de gestion est évalué à 23,5 M€ en 2005 : en particulier, le paiement simultané de 116 € de redevance par foyer et de 300 € en moyenne de taxe d'habitation a occasionné un alourdissement sensible de charge de trésorerie pour nombre de redevables aux revenus modestes ; ce coût devrait cependant diminuer avec la progression de la mensualisation du paiement de ces deux impositions, qui ne concerne aujourd'hui que 32,39 % des redevables ;
- enfin, la réforme de la redevance a fait supporter à l'Etat des coûts de trésorerie pérennes de 15 M€ par an¹⁵³ qui ne pourront également être allégés que par une augmentation du taux de mensualisation du paiement conjoint de la taxe d'habitation et de la redevance : ils tiennent à ce que les redevables paient désormais leur redevance en même temps que la taxe d'habitation, c'est-à-dire à la fin de l'année civile, alors qu'auparavant le produit de la redevance était encaissé et reversé aux sociétés de l'audiovisuel public de manière plus étalée au cours de l'année ; l'Etat le leur verse désormais chaque mois, par douzième, dès le début de l'année.

153) Le taux d'intérêt retenu par l'Etat est le taux d'adjudication des bons du trésor à taux fixe (BTF) et à intérêts précomptés émis pour une durée de 13 semaines, taux moyen pondéré du mois courant, majoré de 5 points de base.

Comparé au coût du système précédent (155 M€) et ainsi ramené à 54,5 M€¹⁵⁴, l'ensemble des coûts de gestion de la redevance diminue d'environ 100 M€ par an, soit près des deux tiers du coût complet de l'ancien service de la redevance. L'économie est substantielle.

Dans la mesure où l'Etat a prélevé en 2005 et 2006 sur le produit de la redevance des frais forfaitaires de gestion et de trésorerie de 24 M€¹⁵⁵ par an, alors que ce prélèvement était de 74 M€ en 2004 - soit un gain pour l'audiovisuel public de 50 M€-, on pourrait en conclure que l'audiovisuel public et l'Etat se partagent les 100 M€ d'économies réalisées dans une proportion sensiblement égale.

Ce n'est, toutefois, pas le cas. En effet, ces économies ne se sont pas entièrement matérialisées pour ce qui concerne l'Etat, puisqu'un tiers des agents du service de la redevance ont été reclassés dans le réseau du Trésor public, sans réduction globale corrélative des effectifs du réseau. Le gain pour l'Etat reste donc, pour l'instant, en grande partie théorique.

II - L'impact de la réforme sur le financement de l'audiovisuel public

Les données du financement de l'audiovisuel public et la place qu'y tient la redevance n'ont pas été substantiellement modifiées par la réforme intervenue en 2005. Les problèmes soulignés par la Cour en 2004, alors que cette réforme venait d'être approuvée par le Parlement, restent ainsi entiers.

A - Les constats de la Cour en 2004

Dans son rapport public pour l'année 2004, la Cour avait pris position sur la question du financement de l'audiovisuel public à l'occasion de développements consacrés au groupe France Télévisions. Elle relevait que, depuis la constitution du groupe en 2000, un écart structurel s'était maintenu entre l'évolution des dépenses du groupe et celle des ressources publiques permettant d'y faire face. Cet « effet de ciseaux » résultait d'une croissance de la ressource publique d'environ 2,6 % par an de 2000 à 2003, alors que, sous l'effet notamment des dépenses de personnel et des achats de programmes, la croissance tendancielle des charges de France Télévisions se situait entre 4 et 5 % par an. Cet écart structurel, d'au moins un point et demi, avait été atténué

154) $16\text{ M€} + 23,5\text{ M€} + 15\text{ M€} = 54,5\text{ M€}$

155) Ce prélèvement passe à 40 M€ en LFI 2008.

par une progression dynamique des ressources publicitaires, dont la Cour soulignait néanmoins le caractère précaire, compte tenu des incertitudes pesant sur un marché publicitaire aléatoire et fortement concurrentiel.

La Cour était ainsi amenée à conclure que « *si l'Etat veut placer la télévision publique en situation de financer les ambitions qui lui sont assignées pour le contenu de ses programmes, il ne dispose que de deux variables d'ajustement : l'assouplissement de l'encadrement actuel de la diffusion d'écrans publicitaires ou l'accroissement du taux de la redevance. De l'avis de la direction du développement des médias, la première solution remettrait en cause un équilibre politique difficilement trouvé avec la presse écrite et le secteur privé et comporterait en outre le risque d'inciter à une course à l'audience qui compromettrait les lignes éditoriales. Quant à la redevance, les administrations de tutelle n'ont pas été en mesure d'évaluer l'effet que la modification des modalités de recouvrement par adossement à la taxe d'habitation pourrait avoir sur son rendement. Tout laisse penser cependant que l'amélioration attendue de la collecte sera loin d'être à la hauteur des besoins de financement qui ont été évoqués. Si cette hypothèse devait être confirmée, l'Etat et France Télévisions se trouveraient placés devant le choix difficile d'avoir à accepter et justifier une augmentation du montant de la redevance ou, à défaut, de revoir le périmètre de la télévision publique, celle-ci n'étant plus en mesure de couvrir la diversité des programmes de ses chaînes.* »

B - Une augmentation peu significative des ressources tirées de la redevance à la suite de la réforme

Les travaux parlementaires préalables à la réforme de 2005 faisaient état de l'attente d'un « gain substantiel de produit » de la redevance.

Cette attente était excessive, dans la mesure où la réforme a eu pour effet immédiat de réduire la base taxable, en exemptant les foyers qui disposent d'une résidence secondaire du paiement d'une redevance additionnelle, et en dégageant de redevance environ un million de personnes qui y étaient jusque là assujetties tout en ne payant pas la taxe d'habitation.

Avec une base ainsi réduite dans des proportions difficiles à estimer compte tenu de la fraude massive sur les résidences secondaires, mais dont l'ordre de grandeur peut être situé à 10 %, le fait que le produit de la redevance ait néanmoins crû de 1 % par an en 2005 et en 2006 par rapport à la dernière année de mise en œuvre de l'ancien système est un incontestable succès en termes de rendement. Cette évolution s'est poursuivie en 2007.

Cependant, une trajectoire de croissance annuelle de 1 % par an pour la redevance depuis l'entrée en vigueur de la réforme, si elle ne diminue pas le bien-fondé de celle-ci, implique que la croissance de son produit restera tendanciellement inférieure à celle des dépenses de l'audiovisuel public.

Deux dispositions prévues par la loi étaient certes susceptibles de compenser la réduction de la base taxable intervenue en 2005.

La première était la définition des postes de télévision, étendue par la loi de finances pour 2004 aux « dispositifs assimilés », ce qui visait les ordinateurs équipés d'une carte de télévision et d'autres appareils comme les téléphones portables. Cependant, la redevance n'étant due qu'une fois par foyer, quel que soit le nombre de récepteurs possédés, et 91 % des foyers déclarant spontanément en posséder un, l'administration a préféré, non sans raison, faire l'hypothèse que le nombre de foyers qui disposeraient de dispositifs assimilés mais non d'un téléviseur était limité, et que leur taxation effective entraînerait des difficultés hors de proportion avec le produit supplémentaire à en attendre.

La seconde était l'assujettissement, prévu pour 2008, des personnes jusque là assujetties à la taxe d'habitation, mais exemptées de redevance. Estimée à un million de personnes lors du vote de la loi en 2004, la population, qui bénéficiait ainsi de « droits acquis » au titre de l'ancien régime d'exonération de la redevance, ne serait plus aujourd'hui que d'environ 780 000 personnes, selon la direction générale des impôts. Toutefois, cette exonération transitoire vient, pour les principaux bénéficiaires (personnes âgées), d'être reconduite pour l'année 2008, et, pour les bénéficiaires handicapés, d'être rendue définitive, l'ensemble pour un coût total évalué à 81 M€, soit 3,5 % du produit de la redevance en 2006.

La marge de progression à attendre d'un élargissement de l'assiette de la redevance n'est ainsi pas de nature à régler le problème du produit de cette taxe, face aux besoins de financement de l'audiovisuel public. L'assujettissement intégral des « droits acquis » en 2009 produirait un surcroît de recettes équivalent à la progression annuelle des budgets des sociétés concernées. Il ne ferait donc que différer d'un an les choix à opérer pour le budget de l'audiovisuel.

C - Un montant bas et inchangé depuis 2002

Dans la progression limitée du rendement de la redevance, ce n'est pas l'assiette, mais le montant et le choix fait depuis cinq ans de ne pas le réévaluer qui sont en cause.

Le montant de la redevance avait augmenté de 36 % entre 1990 et 2002, soit une moyenne annuelle de 2,9 %. Il n'a pas été relevé depuis 2002. L'adossement à la taxe d'habitation a même conduit à un ajustement technique, à la baisse, de cinquante centimes, les logiciels de la direction générale des impôts n'acceptant pas les centimes.

Avec un montant resté fixé, en 2007, à 116 € en France métropolitaine et 74 € dans les départements d'outre-mer, la redevance est ainsi maintenue à un niveau à peine supérieur à la moitié de celui de plusieurs pays européens, dont l'Allemagne et la Grande-Bretagne, soit environ 200 € dans ces deux pays.

Tableau n°2 : comparaisons européennes

Pays	Montant annuel de la redevance (en € en 2006)	Ressources publiques totales affectées au secteur audiovisuel public (en M€, en 2006)	Ressources publiques affectées au secteur audiovisuel public par habitant (en €)	Part d'audience du secteur audiovisuel public (en 2005)
France	116,00	2 736	44,93	39 %
Allemagne	204,36	7 120 ⁽¹⁾	86,35	44 %
Royaume Uni	196,25	4 773	79,08	42 %

(1) Chiffre 2005

Source : direction du développement des médias

L'absence de revalorisation régulière du montant érode les ressources de l'audiovisuel public et pourrait faire peser un aléa à terme sur le système de financement par la redevance. En effet, le blocage maintenu depuis 2002 correspond à une réduction de 10 % du financement par la redevance du simple fait de l'inflation. Si l'option politique est maintenue de différer le choix en faveur d'une hausse de la redevance, à tout le moins un réajustement visant à compenser cette érosion devrait être envisagé.

Il s'agirait ainsi de maintenir une cohérence minimale entre les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens des sociétés de l'audiovisuel public et l'évolution de la ressource publique qui leur est affectée par la loi. La Cour ne préconise naturellement pas un alignement mécanique de celle-ci sur ceux-là, qui dispenserait l'audiovisuel public de l'effort d'économie et de développement de ses ressources propres qui lui incombe comme au reste du secteur public concurrentiel. Mais la non-réévaluation du taux de la redevance ne lui paraît pas, à terme, compatible avec sa nature de ressource affectée à un objet déterminé, les dépenses de l'audiovisuel public, alors que celles-ci connaissent un rythme de croissance soutenu dont le gouvernement ne prévoit pas la diminution dans les années à venir.

D - Des budgets de l'audiovisuel public en hausse, des ressources propres en baisse depuis 2007

Les contrats d'objectifs et de moyens (COM) conclus, entre 2005 et 2007, par l'Etat et chacune des quatre principales entreprises qui bénéficient de la redevance, l'Institut national de l'audiovisuel, Radio France, France Télévisions et ARTE (ces deux derniers en mars 2007), d'une durée de 5 ans, prévoient tous des augmentations importantes des dotations publiques des sociétés : pour 2008, les augmentations prévues sont respectivement de 3,5 % pour France Télévisions, de 3,6 % pour l'INA, de 4 % pour Radio France (dont une dotation d'investissement de 14,3 M€ pour la réhabilitation de la Maison de Radio France) et de 4,2 % pour ARTE.

Seule Radio France Internationale, qui relève de la problématique générale de l'audiovisuel extérieur, n'est pas encore dotée d'un COM, mais les tutelles de cette société se sont fixé pour objectif d'en conclure un dans les mois à venir.

Ces augmentations, qui échappent à la norme de croissance des dépenses du budget de l'Etat¹⁵⁶, excèdent de deux points et demi le taux de croissance constaté en 2005 et 2006 du produit de la redevance.

156) Les ressources publiques de l'audiovisuel public proviennent d'un compte spécial qui n'entre pas dans le budget général de l'Etat. Ce compte est alimenté d'une part par la redevance et d'autre part par la mission « remboursements et dégrèvements » du budget général, dont les crédits sont évaluatifs et n'entrent pas dans le périmètre de la norme de dépenses (cf. le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2007).

Dans le même temps, les ressources propres du secteur audiovisuel public qui correspondent pour l'essentiel (plus des deux tiers) aux recettes publicitaires de France Télévisions, accusent un infléchissement sensible, après avoir connu une progression dynamique depuis le début des années 2000.

Cette progression est reflétée dans le tableau ci-après, qui retrace les prévisions en lois de finances initiales pour 2001 et 2007.

Tableau n°3 : les ressources du service public de l'audiovisuel

(en millions d'euros)

	2001	2007	2007-2001	2007/2001
Produit de la redevance	1 925	2 281	+ 356	+18%
Remboursement des exonérations	413	509	+ 96	+23%
Subvention MAE	69	74	+ 5	+7%
Total ressources publiques	2408	2 864	+ 456	+19%
Ressources propres	630	904	+ 274	+43%
Total	3 038	3 768	+ 830	+27%

Source : lois de finances initiales 2001 et 2007

Or, les prévisions budgétaires pour 2007 ont été démenties. Après plusieurs années où les recettes publicitaires de France Télévisions ont progressé plus vite (de 6,8 % en 2006) que le marché publicitaire télévision dans son ensemble (5,5 %), la tendance s'est inversée en 2007 : alors que la croissance du marché publicitaire du premier semestre de l'année s'est établie à 6,8 %, les recettes publicitaires du groupe France Télévisions ont globalement baissé d'environ 5 %. Cela tient pour partie à une évolution structurelle : la hausse de la publicité télévisuelle se concentre désormais sur les chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), du câble et du satellite, où France Télévisions est relativement peu présente, le marché des chaînes hertziennes stagnant (+0,9 %). Cette évolution, si elle devait se poursuivre, remettrait en cause le contexte de croissance de ses ressources publicitaires qui avait permis à France Télévisions de maintenir une situation financière équilibrée au cours des années récentes.

E - Des perspectives préoccupantes pour le budget général de l'Etat

Dans l'état actuel des choses, si la perspective d'une revalorisation de la redevance continue d'être écartée, les incertitudes et les limites d'un financement additionnel tiré du marché publicitaire risquent de désigner par défaut le budget général de l'Etat comme la principale source de financement destinée à faire face aux besoins supplémentaires de l'audiovisuel public.

D'ores et déjà, le budget général est mis à contribution au titre du remboursement des dégrèvements de redevance pour motifs sociaux, que l'Etat doit compenser intégralement en vertu de la loi du 1^{er} août 2000. Cette charge a cru au cours des années récentes, sans qu'elle atteigne le niveau réel des dégrèvements de redevance pour motif social constatés. Elle s'en rapproche néanmoins, et la perspective existe désormais d'un financement structurel de l'audiovisuel public par le budget général au-delà de cette obligation.

L'article 55 de la loi de finances pour 2005 avait fixé à 440 M€ les crédits ouverts à ce titre, tout en instaurant, sur amendement parlementaire, un mécanisme qui garantit la ressource publique des organismes du service public de l'audiovisuel : si les encaissements de redevance sont inférieurs au montant inscrit en loi de finances initiale, le budget général compensera à due concurrence ce manque à gagner. Ce mécanisme, présenté en 2005 comme provisoire et destiné à protéger les ressources des aléas de la transition de l'ancien au nouveau régime, a été reconduit en 2006 et 2007. Il conduit à une majoration du plafond des dégrèvements pris en charge par le budget général en cas d'encaissements de redevance inférieurs aux prévisions. C'est ce qui s'est produit en 2005, 2006 et 2007, années au cours desquelles le mécanisme de garantie a été appelé à jouer et a provoqué les réévaluations du plafond.

Tableau n°4 : remboursement des dégrèvements par le budget général

Remboursement dégrèvements sociaux	2005	2006	2007	2008
Plafond prévu en loi de finances initiale	440	440	509	493 ¹⁵⁷
Montant réévalué	469	505	*	-

Source : lois de finances initiales 2005 à 2007 et projet de loi de finances pour 2008

157) Montant inscrit au PLF 2008.

La contribution du budget général au financement de l'audiovisuel public a ainsi progressé de 38% de 2005 à 2007. Elle a représenté en 2007 près du quart du produit de la redevance.

En pratique, le budget général a été mis à contribution pour un montant resté inférieur à celui des dégrèvements effectivement intervenus pour motifs sociaux (571 M€ en 2006). Cependant, le jeu combiné du mécanisme de garantie de ressources et de l'écart entre la croissance de la redevance et celle des budgets de l'audiovisuel public risque d'entraîner l'apparition d'un financement complémentaire pour le budget général de l'Etat, ce qui ôterait toute signification à la fixation d'un plafond.

Cette perspective appelle une plus grande clarté des coûts budgétaires de l'audiovisuel public.

Une première clarification pourrait consister à compenser le décalage entre la connaissance des ressources et l'autorisation des dépenses qui, dans le cas de l'audiovisuel public, aboutit à conduire le débat parlementaire sur les dépenses de l'année n+1 dans l'ignorance des recettes de l'année n, le produit de la taxe d'habitation et de la redevance ne pouvant être estimé qu'en décembre. Ce décalage serait atténué si, en cas de moins-value des recettes de la redevance constatée en fin d'année n, le Parlement était conduit à se prononcer à nouveau sur le financement des organismes de l'audiovisuel public à l'occasion de l'examen de la première loi de finances rectificative de l'année n+1.

Une autre clarification pourrait consister à intégrer dans un nouveau programme *ad hoc* rattaché à la mission « Médias » le montant des dégrèvements de redevance, qui sont actuellement imputés au programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de la redevance a été un relatif succès en termes de simplification de la collecte et d'amélioration du service rendu au public. En revanche, toutes les économies de gestion à en attendre n'ont pas été réalisées.

Surtout, la réforme n'apporte pas de solution au problème du financement de l'audiovisuel public, dans un contexte rendu difficile par les charges accrues prévues par les contrats d'objectifs et de moyens et l'évolution défavorable des recettes publicitaires des chaînes publiques.

Ces circonstances amènent la Cour à formuler deux recommandations :

- la première est d'améliorer la transparence des coûts budgétaires de l'audiovisuel public, grâce aux deux mesures mentionnées ci-dessus : l'organisation d'un débat parlementaire sur le financement de l'audiovisuel public en cas de moins-values des recettes de la redevance par rapport aux prévisions budgétaires et l'imputation des remboursements de dégrèvements de la redevance à la mission Médias.

- la seconde est que la ressource prévue par la loi pour être affectée au financement de l'audiovisuel public soit mise à contribution en priorité pour faire face aux difficultés financières et aux besoins croissants de ce secteur, sans naturellement le dispenser des mesures d'économie et de rationalisation qui lui incombent. Le blocage nominal depuis 2002 du montant de la redevance correspond à une baisse en termes réels de l'ordre de 10 %. Le principe du financement par une ressource affectée semble difficilement compatible avec une érosion de fait de cette ressource.

En 2004, la Cour avait souligné que le choix restait posé d'une augmentation de la redevance allant au-delà de cette revalorisation ou d'une réduction du périmètre et des objectifs de l'audiovisuel public. Le Président de la République a ouvert, le 8 janvier 2008, la perspective d'une suppression de la publicité sur les chaînes publiques de télévision, et donc d'une refonte d'ensemble du financement de l'audiovisuel public. Entre la redevance, le remplacement des ressources publicitaires par le produit de nouvelles taxations et les ressources budgétaires, l'équilibre sera difficile à trouver, a fortiori de manière pérenne. En tout état de cause, le financement par la redevance devrait demeurer un élément majeur de l'ensemble, rendant d'autant plus sensibles ses limites, que la Cour tient à rappeler.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION**

Le ministère de la culture et de la communication prend acte de l'appréciation portée par la Cour sur le bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle et les perspectives du financement de l'audiovisuel public.

Le ministère de la culture et de la communication partage le constat que fait Cour sur le risque de déstabilisation à terme du financement de l'audiovisuel public, dont les besoins augmentent plus vite que la ressource qui lui est affectée.

Le ministère de la culture et de la communication tient à rappeler que France Télévisions, ARTE France, Radio France et l'Institut national de l'audiovisuel ont chacune signé avec l'Etat un contrat d'objectif et de moyens (COM), pluriannuel, qui définit la stratégie et les objectifs de développement de chaque société et, en contrepartie, la participation financière de l'Etat pour la durée du COM. Ainsi, il serait contraire aux intérêts de la politique publique en matière d'audiovisuel de ne pas remplir les engagements de l'Etat. Deux propositions formulées dans ce rapport, à savoir la renégociation avec le Parlement en loi de finances rectificative des dotations des sociétés de l'audiovisuel public et l'intégration des crédits de remboursement des dégrèvements au sein du budget général de l'Etat, pourraient mettre en péril l'équilibre des stratégies pluriannuelles de ces sociétés et la notion même de contrat d'objectifs et de moyens, prévue par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Remarques complémentaires

La redevance audiovisuelle : réforme et perspectives

Certains points de l'insertion suscitent quelques remarques de la part du ministère de la culture et de la communication.

Sur la proposition de revoir en loi de finances rectificative le montant des subventions des sociétés de l'audiovisuel public.

** L'insertion propose « une disposition prévoyant qu'en cas de moins-value des recettes de la redevance constatée en fin d'année n, le Parlement serait amené à se prononcer à nouveau sur le financement des organismes de l'audiovisuel public à l'occasion de l'examen de la première loi de finances rectificative de l'année n+1 ». La mise en place de cette proposition n'est pas recommandée pour deux raisons :*

la redevance étant désormais payée par les contribuables en même temps que la taxe d'habitation, les résultats de l'année n ne peuvent être connus qu'en milieu d'année n+1. Il serait donc difficile pour les sociétés de revoir à la baisse leur budget en cours d'année ;

France Télévisions, ARTE France, Radio France et l'Institut national de l'audiovisuel ont chacune signé avec l'Etat un contrat d'objectif et de moyens (COM), pluriannuel, qui définit la stratégie et les objectifs de développement de chaque société et, en contrepartie, la participation financière de l'Etat pour la durée du COM. Ainsi, il serait contraire aux intérêts de la politique publique en matière d'audiovisuel de ne pas remplir les engagements de l'Etat.

Sur la proposition d'intégrer les crédits de remboursement et dégrèvements à la mission du budget général de l'Etat « Médias ».

L'insertion indique qu'une solution à envisager pour clarifier le financement de l'audiovisuel public serait l'intégration des crédits de remboursements et dégrèvements en créant un programme dans la mission « Médias ». Ces crédits sont actuellement des crédits évaluatifs, inscrits dans le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », hors budget général de l'Etat. Ils viennent compléter les encaissements de redevance, sur le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ». Ils représentaient 18% du total du compte dans la loi de finances 2007 et ils représentent 17% dans la loi de finances pour 2008.

Or, intégrer une partie du financement de l'audiovisuel public dans le budget général de l'Etat n'apparaît pas recommandé. En effet, comme le rapport le rappelle, l'objectif de la redevance est de garantir l'indépendance des sociétés de l'audiovisuel public vis-à-vis du pouvoir politique et d'éviter les difficultés de pilotage d'une entreprise soumise aux mesures budgétaires de régulation. D'autre part c'est incompatible avec la logique de contractualisation pluriannuelle prévue par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Dans son insertion intitulée « La redevance audiovisuelle : réforme et perspective », la Cour rappelle les objectifs de la réforme : l'amélioration du recouvrement de la redevance, le souci d'équité conduisant notamment à rechercher une réduction de la fraude et la réduction des coûts de la collecte de façon à ne pas alourdir la charge de la collectivité.

Ces différents objectifs ont été remplis. La réforme de la redevance a de plus permis de dégager des ressources nouvelles pour le financement des organismes de l'audiovisuel public (entre 2004 et 2006, les encaissements bruts de redevance ont progressé de 45 M€ pour s'établir à 2257 M€) tout en permettant :

- *de limiter la taxe à une seule redevance par foyer,*
- *de diminuer le taux de la redevance (116 € en 2005 contre 116,5 € en 2004),*
- *d'exonérer un plus grand nombre de contribuables grâce à l'alignement sur la taxe d'habitation.*

Analysant l'impact de la réforme sur le financement de l'audiovisuel public, vous rappelez la difficulté de prévision pour les années 2005 et 2006, liée au changement de régime du dispositif et aux dates tardives de recouvrement de la redevance adossé à celui de la taxe d'habitation, elle-même recouvrée en novembre et décembre chaque année.

L'exécution 2007 devrait permettre de donner un plus grand recul pour mieux appréhender la dynamique des effets liés à la réforme et affiner les hypothèses destinées à établir les projections pour les futures lois de finances.

La Cour examine également le dispositif de garantie de ressources aux organismes de l'audiovisuel public établi en 2005, qui conduit à majorer le plafond des dégrèvements pris en charge par le budget général sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » si les encaissements de redevance sont moins élevés que prévus.

Il convient de rappeler que le mécanisme de garantie a bien été reconduit, mais l'exécution 2007 n'étant pas encore connue, il n'est pas encore possible de savoir s'il aura à être mis en œuvre.

Je suis conscient que le système actuel de recouvrement de la redevance implique de conduire le débat parlementaire sur les dépenses de l'année n+1 dans l'ignorance des recettes de l'année n.

Je tiens toutefois à rappeler que, sans qu'il ne soit nécessaire de prendre une disposition ad-hoc, la loi de finances rectificative constitue d'ores et déjà un véhicule législatif adéquat pour permettre au législateur d'examiner à nouveau l'équilibre du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » qui retrace le financement des organismes de l'audiovisuel public.

Afin de renforcer la clarté des coûts budgétaires de l'audiovisuel public, vous proposez d'intégrer dans un nouveau programme, rattaché à la mission « Medias », le montant des dégrèvements de redevance.

A l'occasion de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2008 et de la mission « Remboursements et Dégrèvements », le Gouvernement s'est engagé à conduire une réflexion d'ensemble sur la refonte de cette mission, associant la représentation nationale.

La Cour insiste en conclusion sur le risque que fait peser l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens (COM) signés entre l'État et les organismes de l'audiovisuel sur le financement de l'audiovisuel public par le budget général en raison d'une croissance prévisionnelle de la dotation budgétaire allouée aux organismes plus forte que la croissance des encaissements de redevance.

La Cour estime qu'il conviendrait donc de procéder à un examen approfondi des modalités de financement de l'audiovisuel public.

L'engagement pris par l'Etat en faveur des organismes audiovisuels ne dispense pas d'une réflexion de fond et prospective sur l'avenir de l'audiovisuel public et de son financement, sans écarter aucune piste a priori.

Observations techniques

Les données présentées dans le rapport sont exprimées tantôt en brut, tantôt en net, rendant plus difficile leur interprétation et ne permettant pas de les comparer. Ainsi, en page 395 le montant de 2,3 Md€ est brut, il comprend les frais de gestion et de trésorerie alors qu'en page 407 le produit de la redevance annoncé en LFI 2007 de 2.281 millions d'euros est donné en net (hors frais de gestion et de trésorerie).

** Il est proposé de remplacer les deux premiers paragraphes débutant par :*

« Les 5 millions de foyers dégrevés »

par les paragraphes suivants :

« Le nombre de redevables exonérés ou dégrevés d'office de la taxe d'habitation s'établissait à près de 4,4 millions en 2006. Du fait de la réforme, ils bénéficient automatiquement d'un dégrèvement de la redevance audiovisuelle. Il s'agit :

- sous réserve de respecter les conditions de cohabitation visées à l'article 1390 du CGI, des bénéficiaires du RMI et des titulaires de l'allocation supplémentaire prévue aux articles L. 815-2 ou L. 815-3 du code de la sécurité sociale ;

- et, sous réserve de respecter les conditions de cohabitation susvisées et des conditions de ressources prévues au I de l'article 1417 du code général des impôts, des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, des personnes âgées de plus de 60 ans ainsi que les veufs ou veuves quel que soit leur âge et des infirmes ou invalides ne pouvant subvenir par leur travail aux nécessités de leur existence ».

« Toutefois, dès lors que les champs d'exonération de la redevance et de la taxe d'habitation ne se recouvraient pas totalement, un dispositif transitoire applicable en 2005 et sous certaines conditions pour 2006 et 2007, a été institué afin de maintenir le bénéfice de l'exonération pour les personnes qui ont été exonérées de redevance audiovisuelle en 2004 et qui, compte tenu des dispositifs d'exonération applicables en taxe d'habitation ne l'auraient plus été du fait de la réforme.

Il s'agit principalement :

- des personnes âgées de plus de 65 ans non imposables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt de solidarité sur la fortune mais ayant un revenu fiscal de référence supérieur à la limite prévue au I de l'article 1417 ;
- des foyers dont l'un des membres est handicapé (cas le plus fréquent, un enfant), ce dernier n'étant pas redevable de la taxe d'habitation.

Plus de 700.000 personnes en 2007 (870.000 en 2006) sont dégrevées de la redevance audiovisuelle au titre du dispositif des droits acquis. »

* Il est proposé de remplacer dans le 1^{er} paragraphe du C-1 :

« Supprimé le 31 décembre 2004, le service de la redevance assurait »
par la mention :

« Le service de la redevance, qui a cessé ses activités à compter du 31 décembre 2004 et dont la suppression est intervenue le 30 septembre 2005 par le décret n° 2005-1232 du 30 septembre 2005 portant cessation de l'activité du service de la redevance audiovisuelle et de l'agence comptable du service de la redevance audiovisuelle, assurait »

* La dernière phrase devrait par ailleurs être complétée après le mot « fonction » par les mots « à l'exception de l'assiette ».

Le rapport mentionne les frais de gestion et de trésorerie en précisant que ceux-ci sont passés de 74 M€ en 2004 à 24 M€ prévus en 2007. Ce montant de 24 M€ ne concerne que les seuls frais de gestion (tels qu'ils apparaissent en LFI).

Par conséquent il convient de nuancer la conclusion du gain de 50 M€ d'économies réalisées. En effet, il convient d'y ajouter les frais de trésorerie, estimés en 2007 à 16 M€.

Au total, les frais de gestion et de trésorerie seront équivalents à ceux de 2006, soit environ 40 M€. Le gain n'est donc pas de 50 M€ mais de 24 à 25 M€.

** Le rapport indique dans le dernier paragraphe de la partie I « qu'un tiers des agents du service de la redevance ont été reclassés dans le réseau, sans réduction globale corrélative du réseau. Le gain pour l'État resterait donc, pour l'instant en grande partie théorique ».*

Ce point n'est pas tout à fait exact. En effet, la DGCP a pu renforcer la qualité du service rendu aux usagers et améliorer la qualité des prestations du Trésor public en procédant aux transferts d'emplois correspondants (au nombre de 500). Dans la durée, de nouvelles suppressions d'emplois sont réalisées grâce aux gains de productivité eux même générés par ces nouvelles activités (centres prélèvements services par exemple).

** Le sixième paragraphe pourrait être remplacé par un paragraphe ainsi rédigé :*

« La première porte sur l'assiette de la redevance. La loi de finances pour 2005 a maintenu le fait générateur de la redevance audiovisuelle à savoir la détention d'un appareil récepteur de télévision ou d'un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision. Toutefois, le gouvernement a maintenu le principe de la non-imposition des détenteurs de micro-ordinateurs équipés pour la réception de la télévision. Plusieurs éléments viennent justifier cette décision :

- cette taxation aurait été contraire à la volonté de développer la société de l'information et les nouvelles technologies ;

- cette nouvelle taxation aurait été mal ressentie par les particuliers ainsi que par les professionnels dotés d'un parc informatique équipé de cartes tuner ;

- enfin, cette taxation aurait nécessité la mise en place de nouvelles obligations déclaratives à la charge des professionnels et des modalités de contrôle complexes. »

** Le début de la deuxième phrase du deuxième paragraphe ne paraît pas d'actualité compte tenu du dernier état des débats au Parlement sur le régime des « droits acquis ».*

** Le rapport mentionne que le montant de la redevance est bas et inchangé depuis 2002, ce qui n'est pas tout à fait exact. En effet, le montant de la redevance est passé de 116,5 € en 2004 à 116 € en 2005. Sur 20 millions de comptes payants, la moindre recette est donc d'environ 10 M€.*
