

Fiche n°7

La redevance audiovisuelle : un nécessaire débat public

Alors que s'affiche sans retenue la dérive commerciale du secteur de l'audiovisuel privé, le gouvernement veut faire adopter, dans le cadre du projet de loi de finances 2005, une réforme de la redevance de l'audiovisuel. Celle-ci serait désormais recouvrée avec la taxe d'habitation établie pour la résidence principale.

A côté de l'objectif affiché par le Gouvernement d'une plus grande efficacité du recouvrement et d'une meilleure lutte contre la fraude, ce projet risque fort d'avoir plusieurs conséquences négatives : fragilisation et perte d'indépendance de l'audiovisuel public du fait d'une baisse des ressources et d'une budgétisation croissante de son financement. En contrepartie, les recettes publicitaires ne feraient que prendre plus d'importance. La contradiction se dénouant à terme par une privatisation partielle ou totale.

A l'opposé, télévisions et radios publiques doivent bénéficier d'une ressource affectée, sûre et régulière, garante de leur indépendance financière. Le mode de financement autonome et spécifique que constitue la redevance doit plus et mieux organiser le lien entre le service public de l'audiovisuel et l'usager citoyen. Au lieu de le faire disparaître, le service de la redevance doit être doté des moyens réglementaires et humains nécessaires à l'exercice de ses missions.

Il s'agit de garantir à moyen terme un financement public suffisant et de qualité en s'appuyant sur une réelle modernisation des missions et des services de la redevance.

C'est pourquoi un vaste débat public doit s'ouvrir sur l'avenir du service public de l'audiovisuel et de son financement.



Projet de réforme de la Redevance :

Critiques et contre-propositions de la CGT.

Pour une réelle modernisation de la Redevance garantissant la pérennité et le développement du Service Public de l'Audiovisuel et de son financement public !

Attachée à l'existence d'un audiovisuel public fort et assuré par un financement ambitieux et spécifique, la CGT considère que la manière dont est posée par le Ministre la question de la réforme envisagée au travers de son financement et, principalement, de la modalité du recouvrement, ne permet pas le nécessaire débat contradictoire que mérite un tel sujet de société.

Pour la CGT, la réforme de la redevance pose la question préalable des besoins des citoyens en terme d'audiovisuel public et, en conséquence, celle du financement de cet audiovisuel public. La consolidation et l'augmentation des moyens financiers des établissements de télévisions et radios publiques sont d'ailleurs revendiquées par le Ministre de la Culture.

La méthode mise en oeuvre par le Ministre est à l'opposé de cette démarche : prendre le problème par l'aspect des coûts, celui des baisses d'effectifs. Pour nous, le choix du Ministre, l'adossement de la redevance sur la taxe d'habitation ne répond qu'à ce seul objectif, l'ensemble des autres enjeux n'étant en aucun cas effectivement ou durablement atteint.

Ainsi, au lieu d'assurer un meilleur financement et une meilleure pérennité de l'audiovisuel public, cette réforme risque fort d'aboutir à l'effet inverse : baisse des ressources, fragilisation, perte d'indépendance et privatisation partielle ou totale.

Pour la CGT, le dossier de toute démarche de réforme du financement de l'audiovisuel public devrait donc être précédé par un débat public avec l'ensemble des acteurs du dossier et les citoyens.

Critique du projet de réforme de la redevance :

La possibilité de ne pas être soumis à la taxe simplement en cochant une case sur la déclaration d'IRPP est un pari de la part du ministre qui, pour nous s'apparente à une bombe à retardement. C'est l'instauration d'une possibilité " d'auto exonération ". L'assiette de la redevance ne reposera donc plus, pour sa plus grande part, que sur la bonne foi, la bonne volonté des contribuables. Sans porter de jugements qualitatifs sur les citoyens, notre expérience, notre culture d'agents des finances nous font fortement douter de la solidité et de la durabilité d'un tel dispositif.

Les moyens d'investigation des agents chargés de contrôler la véracité des déclarations demeureront très limités. Les informations dont disposeront ces agents ne seront qu'indicatifs (abonnements à des services de télévision, déclarations des vendeurs). Le contrôle sur place ou la signature d'une reconnaissance de détention d'un téléviseur seront toujours indispensables pour rétablir les éléments figurant sur la déclaration souscrite au titre de la déclaration de l'impôt sur le revenu.

Or, les moyens réels d'investigation sont insuffisants : juridiquement, le contrôle au domicile n'a aucune existence. Même l'accès aux parties collectives des immeubles n'est pas justifiable juridiquement. Le problème du contrôle sur place demeurera : l'impossibilité de contrôler sans l'accord

du contribuable. La démarche de contrôle a posteriori sera compliquée par le dispositif et mettra les agents qui en seront chargés en position très difficile. Il s'agira pour eux d'aller rencontrer des contribuables pour contester leur déclaration sur l'honneur.

Cette démarche de suspicion systématique de la parole du citoyen ne nous semble pas le bon moyen pour populariser un impôt que l'on dit impopulaire. Elle rendra les conditions de travail et d'exercice des missions des agents particulièrement difficiles, voire périlleuses. Rappelons à ce sujet que le 15 juin dernier, une collègue lors d'une opération de contrôle a été victime d'une agression extrêmement violente, agression ayant occasionné plusieurs jours d'incapacité de travail et ayant mis sa vie en danger. C'est dire la difficulté de cette fonction de contrôle, difficulté qui serait accrue si le projet de réforme de la redevance aboutissait.

Pour nous, compte tenu de ces éléments, le taux des téléviseurs non déclarés ne pourrait qu'augmenter dans le cadre de la réforme, augmenter toujours plus chaque année, jusqu'à atteindre rapidement un niveau inacceptable. Alors, il ne serait plus possible de recouvrer une redevance sur cette assiette fragilisée et décrédibilisée et c'en serait terminé de la ressource affectée de l'audiovisuel public.

Par ailleurs, la proposition de faire vérifier par les sociétés de câble, satellite et télévision payantes si les contribuables qui déclarent ne pas détenir un téléviseur sont présents dans leurs fichiers de clients, nous pose un problème important. Pour la CGT, il est totalement inacceptable de transmettre à une société privée des informations émanant d'un fichier fiscal, à plus forte raison quand il est possible d'en faire usage à des fins commerciales.

Le projet de réforme de la redevance prévoit d'exonérer plus de redevables. Les critères d'exonération de la TH et ceux de la redevance sont différents. Pour ne léser personne, il est prévu d'exonérer de la redevance tous les actuels exonérés TH et tous les actuels exonérés redevance.

A moins d'augmenter fortement le taux unitaire (ce qui semble à l'opposé des propositions de la commission des finances de l'assemblée nationale qui envisageait de le diminuer), il y aura donc mathématiquement un manque à gagner pour la redevance. Soit le financement de l'audiovisuel public en sera réduit d'autant, soit le budget de l'état devra compenser. Les deux hypothèses posent problème : réduire les ressources de l'audiovisuel public dans le contexte concurrentiel de ce secteur d'activité, c'est le mettre en difficulté. Augmenter la part budgétaire de son financement, c'est hypothéquer son développement au gré d'éventuels arbitrages budgétaires, et c'est surtout peser sur son indépendance.

La nécessité de maintenir et conforter cette indépendance a été réaffirmée lors des récentes déclarations des Ministres (MINEFI et Culture) et au cours des débats parlementaires de ces dernières semaines. Nous partageons cette volonté et dénonçons donc le danger d'un accroissement de l'intervention du budget de l'état dans le financement de l'audiovisuel public.

La question des résidences secondaires serait, selon les promoteurs du projet, réglée par l'abattement de 50% de la taxe sur les téléviseurs qui y seraient détenus, ou -et c'est l'hypothèse qui semble la plus probable- par leur exemption totale. La difficulté de mise en œuvre d'une redevance pour les résidences secondaires par l'adossement avec la TH et la déclaration d'impôt semble donc insurmontable. La réforme sur ce point est donc le constat d'un échec et une décision en recul par rapport à l'existant.

Le projet de réforme envisage pour les personnes morales actuellement assujetties à la redevance, de les faire déclarer et payer avec la TVA. Outre que cette disposition nous semble présenter des difficultés techniques importantes, elle ne répondrait pas à toute la question : que deviennent les établissements non assujettis à la TVA ? (associations, établissements publics). Ils seront désormais dispensés de la redevance, faute de support pour l'assiette et le recouvrement.

L'argumentation développée pour justifier la probable mise hors du champ d'application des téléviseurs des établissements publics est : " le régime des organismes publics pourrait être harmonisé " ... " en ligne avec le régime actuel de certains services de la police et de la justice. ". Or, il faut savoir que cette disposition particulière de la réglementation actuelle concerne les téléviseurs

utilisés dans le cadre de l'enregistrement des auditions de mineurs dans le cadre d'affaires sensibles, soit quelques dizaines, au plus quelques centaines d'appareils.

On va donc harmoniser le régime de milliers d'appareils sur la situation de quelques-uns. L'argumentation est, pour le moins, fragile et démontre bien la faiblesse du principe de base de la réforme. En outre, la CGT attire votre attention sur les difficultés de respect par les professionnels de leurs obligations déclaratives au titre de la TVA. L'indicateur de respect des dites obligations figurant dans le rapport annuel de performance de la DGI indique un taux de 84,2 % seulement.

Par ailleurs, pour les établissements dans leur ensemble, comment pourra-t-on s'assurer de la véracité de leurs déclarations et gérer les détentions multiples ? Nous craignons fort que le projet se heurte dès sa mise en œuvre, ou très rapidement, à des obstacles très importants sur ces questions, aboutissant à une nouvelle exonération pour les établissements et entreprises.

Il ne resterait plus alors que les particuliers pour payer une redevance. Pour une réforme annoncée comme devant apporter plus de justice sociale, ce serait un très mauvais début... Comme on estime que les redevances perçues pour ce type de dossier correspondent environ au coût du service, on constate alors que les économies budgétaires liées à la suppression des emplois seraient largement annulées...

Autre élément négatif, la taxe d'habitation est versée en une seule fois en fin d'année, sauf pour les contribuables mensualisés. Au contraire, la redevance, avec ses douze échéances annuelles, est payée tout au long de l'année, ce qui permet de faire des versements bihebdomadaires à l'audiovisuel public, sans recourir à des avances, et donc sans frais financiers. De plus, les échéances de décembre et janvier étant les plus importantes, une part importante de la redevance est perçue et versée aux chaînes en début d'exercice, ce qui leur assure une amorce confortable. Dans le cadre de la réforme, il y aurait nécessité de faire des avances de trésorerie jusqu'à l'automne, occasionnant un coût supplémentaire par rapport à l'existant.

Au final, ce n'est pas une amélioration du recouvrement qui est à attendre, mais plutôt une dégradation. A noter d'ailleurs que selon certaines estimations, le volume des encaissements de la redevance après réforme seraient inférieures aux prévisions d'encaissement du service pour les années à venir. Ces estimations seraient, semble-t-il, le motif des réserves du Ministre de la Culture. A noter également que si le montant unitaire de la redevance n'avait pas été gelé depuis deux ans, les encaissements de 2004 auraient dépassé les recettes attendues après réforme.

Autre aspect négatif de ce projet : la probable confusion dans l'esprit du redevable entre la redevance, impôt national, et la taxe d'habitation, impôt local. Les élus locaux que nous avons pu rencontrer ont tous relevé que cette augmentation artificielle de la facture de taxe d'habitation -même avec deux feuillets séparés- ne serait pas comprise par leurs administrés, notamment dans le contexte actuel de la décentralisation, avec ses probables effets sur le niveau de la fiscalité locale.

Cette analyse a été particulièrement développée par les maires de communes d'importances diverses, de toutes obédiences. De même, ils ont fait remarquer que le coût de gestion appliqué aux impôts locaux devrait être appliqué de la même façon à la redevance, ce qui alourdirait son coût.

Toutes ces objections font apparaître de nombreuses difficultés qui pèseraient lourdement sur la redevance si elle faisait l'objet de la réforme envisagée. Rapidement, elle serait en échec (assiette et recouvrement) et ne pourrait plus remplir sa fonction de financement de l'audiovisuel public par une ressource affectée lui garantissant indépendance budgétaire et éditoriale.

La solution de la budgétisation s'imposerait d'elle-même, mettant un terme à cette indépendance, ou la privatisation partielle ou totale des chaînes et radios publiques. Rappelons à ce sujet que, récemment encore des parlementaires suggéraient de vendre France2.

Le projet de réforme est pour nous totalement inefficace par rapport à son objectif initial et dangereux pour l'audiovisuel public.

Critique du document de présentation du projet de réforme :

Lors de la réunion du 7 juillet 2004 avec le directeur de cabinet du MINEFI, les représentants du personnel ont demandé à accéder aux mêmes informations que le ministère. Il leur a été promis des documents de travail pour préparer dans des conditions correctes la rencontre de ce jour. En lieu et place de documents, c'est le discours de présentation du projet qui nous a été remis, avec quelques éléments chiffrés sans démonstration, essentiellement des affirmations.

Ce document de présentation du projet de réforme fait état des difficultés actuelles en terme d'assiette (fraude) et de recouvrement (taux inférieurs à ceux d'autres impôts). Mais il fait l'impasse sur les raisons de cette situation, notamment celle des moyens des services de la redevance. Le niveau des vacances d'emplois n'a cessé d'augmenter, représentant sur la période 2002 à 2004 plus de 110 emplois. Dans le même temps, 36 emplois budgétaires ont été supprimés. Enfin, le service a vu ses principaux projets d'investissements informatiques gelés, gageant sa capacité à évoluer et à être plus efficace. A noter toutefois, que les objectifs d'encaissements ont malgré tout été atteints et dépassés.

Sur la question de la fraude également, les moyens réglementaires revendiqués par le service pour une meilleure recherche des postes non déclarés n'ont pas été accordés. A noter d'ailleurs que l'un d'eux est maintenant envisagé dans le projet de réforme : celui d'un contrôle à partir des fichiers des sociétés de télévision payante, de câble et satellite, même si c'est sous une forme qui ne nous convient absolument pas.

Il faut considérer également le contexte dans lequel la redevance existe depuis des années : celui d'un dénigrement systématique par les politiques, d'une remise en cause perpétuelle. A chaque nouvelle attaque contre le service, la fraude augmente et les taux de recouvrement baissent. La stabilisation du service, au contraire, permettrait de favoriser le civisme des redevables. Mais le document n'envisage en aucun cas cette hypothèse.

Par ailleurs, la CGT tient à souligner que les comparaisons européennes des taux de fraude figurant dans le rapport de l'Inspection générale des finances de 1999, ne montraient pas une situation anormale des résultats français. Bien au contraire nous n'avons pas à en rougir, les taux de fraude oscillant entre 6 et 15,7%, le taux français étant de 7,2%.

Le document de travail n'apporte pas de réponses à plusieurs questions importantes par rapport à cette réforme :

- Quelle articulation entre la DGI et la DGCP ? Qui serait chargé du contentieux et du gracieux ? Nous craignons légitimement une nouvelle montée en puissance des demandes gracieuses. D'autant plus que le rapport annuel de performance de 2003 de la DGI mentionne une forte progression de ces demandes entre les années 2002 et 2003 soit 167 258 sur 2002 et 192 892 sur 2003 ;
- Comment organiserait-on la circulation des informations et des dossiers entre les directions ?
- Quel chiffrage pour des coûts supplémentaires induits pour la DGI ?
- Quels effets en terme de recours gracieux et de dossiers contentieux ? Ils augmenteraient obligatoirement du fait de l'addition des deux impôts sur une seule facture, la somme globale devant être payée en une seule fois au lieu de deux.
- Pourquoi le chiffrage des résultats actuels du service de la redevance ne repose-t-il que sur des procédures rendues caduques par la loi de finances 2004 et pas sur les nouvelles, en cours de mise en œuvre ?

Le document fait donc l'impasse sur des éléments importants et nécessaires pour une réflexion honnête et complète.

Propositions de la CGT :

Pour la CGT, le projet de réforme ne permettra pas de répondre aux enjeux, en conséquence, la CGT se prononce résolument pour le maintien et le renforcement du service de la redevance audiovisuelle.

Le système actuel doit être maintenu et amélioré.

- La détention du téléviseur doit être confirmée en tant que fait générateur de la redevance, mais elle doit être étendue à tout accès aux programmes de télévision. C'est donc le système déclaratif actuel qui doit monter en puissance, en rendant obligatoire la déclaration de tout nouveau contrat générant une possibilité d'accès à un programme de télévision (câble, satellite, Internet, etc.). En formulant cette proposition, la CGT envisage un dispositif qui en aucune manière ne porte atteinte aux libertés individuelles, notamment parce qu'aucune information fiscale relative aux contribuables ne sera communiquée aux professionnels.
- Le régime de contrôle et sanction des commerçants radioélectriciens doit évoluer. Il doit prendre en compte l'aspect qualitatif des déclarations au lieu du seul aspect quantitatif actuel. La sanction en cas de défaillance du commerçant doit être modulable, contrairement à l'amende fiscale forfaitaire unique actuelle.
- Le régime actuel de taxation des entreprises, associations et organismes publics doit être conservé.
- S'agissant des exonérations, la CGT ne s'oppose pas à leur élargissement, c'est d'ailleurs une revendication qu'elle porte depuis longtemps. Nous demandons même que soit chiffrée l'extension des exonérations à tous les allocataires des minima sociaux. Pour la CGT, le coût des dites exonérations induit de réfléchir à une augmentation du montant de la redevance. Nous observons que le montant de la redevance en France est l'un des plus faibles des pays de l'union européenne. A l'exception de l'Italie, dont le montant de la redevance n'est que de 97,10 €, l'Irlande, la Finlande, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et le Danemark ont une redevance égale ou supérieure à 150 €, le Danemark atteignant 284.
- Pour les résidences secondaires, même si le système actuel n'est pas parfait, il a au moins le mérite d'exister et de générer 58 millions d'euros. La CGT s'oppose donc à la suppression de la redevance pour les résidences secondaires.

La CGT est force de propositions pour améliorer le fonctionnement du service de la redevance.

- sur la question de l'emploi : comblement des vacances constatées et création
- financement et développement de nouvelles applications informatiques
- une réelle politique d'accueil de l'ensemble des publics.

Contacts :

Fédération des Finances CGT : Christophe Delecourt au 01 48 18 82 07

SNT-CGT Redevance : Hervé Couvert au 02 99 85 93 00

SNT-CGT : Magali Musseau au 01 48 18 81 56