

# **Redevance de réception radio et télévision: réexamen de la perception et de l'encaissement**

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat  
de la CTT-N du 17 février 2009 (09.3012)

Janvier 2010

## **Résumé**

Le Conseil fédéral a rédigé le présent rapport conformément au mandat que le Parlement lui a confié dans le postulat de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) du 17 février 2009.

Deux thèmes sont abordés: d'une part les solutions de remplacement envisageables qui permettraient d'utiliser le montant perçu aujourd'hui au titre de la redevance de réception pour le financement du service public dans le domaine de la radio et de la télévision; d'autre part, les méthodes permettant de contenir au maximum les dépenses entraînées par d'éventuelles mesures de perception et d'encaissement.

En s'inspirant de l'actuel système de la redevance et de différents systèmes étrangers, le rapport propose plusieurs modèles. Quatre de ces systèmes sont analysés et évalués dans le détail, tous réalisables dans le cadre de la Constitution et offrant la garantie d'un revenu global continu et constant.

1. Financement par le budget de la Confédération, resp. par le produit de l'impôt fédéral direct
2. Redevance par personne et par entreprise, perçue avec l'impôt fédéral direct
3. Redevance générale par ménage et par entreprise indépendamment des appareils de réception
4. Redevance générale par ménage et par entreprise liée à la possession d'appareils de réception, avec principe de la non déclaration de la non-possession

Ces quatre systèmes de financement ont été étudiés et comparés surtout sous l'angle des coûts de perception et d'encaissement des redevances, de leur impact financier pour les particuliers et les entreprises ainsi que de leur pertinence au regard des appareils de réception multifonctionnels. Il ressort que les deux modèles reposant sur les impôts fédéraux directs (1+2) sont beaucoup plus coûteux que les deux autres, et que le système actuel. En outre, avec les deux derniers systèmes de redevance générale (3+4), un ménage moyen serait moins fortement taxé qu'avec les deux modèles liés à l'impôt fédéral. Le système 4 est celui qui se rapproche le plus du système actuel, mais il ne résout pas les problèmes de perception de la redevance pour les appareils multifonctionnels (tels les ordinateurs ou les téléphones portables). Les trois autres systèmes potentiels renoncent à relier l'obligation de s'acquitter de la redevance à l'existence d'un appareil de réception.

La variante 3 est recommandée. Elle permet d'éviter les problèmes de plus en plus insurmontables liés à l'évolution technologique ainsi que les contrôles qui en découlent. Compte tenu de la fonction actuelle du financement par la redevance, il est parfaitement envisageable d'étendre l'obligation de payer la redevance telle que prévue dans la variante 3 à tous les ménages et entreprises – sous réserve du maintien du régime d'exonération pour les cas de rigueur sociaux. Dans la pratique, la redevance, conçue formellement comme une taxe d'utilisation, ne se rapporte plus depuis longtemps déjà à l'utilisation effective des programmes financés et sert aujourd'hui au financement d'un mandat public légitimé démocratiquement et ancré dans la constitution. Elle participe au financement d'un système de radiodiffusion qui fournit des prestations indispensables au fonctionnement de la démocratie directe et dont tout le monde profite, même les personnes qui ne consomment pas de programmes de radio et de télévision.

Dans la mesure où cela peut être séparé de la décision de fond quant au choix du système, le rapport présente également plusieurs modèles d'encaissement possibles. Il ressort que les conditions à première vue favorables qu'apportent les entreprises existantes précisément dans les domaines relevant du service universel (électricité, télécommunication, assurances) ne permettent pas de compenser les inconvénients causés par le grand nombre d'acteurs et la décentralisation en découlant. Dans l'optique d'un encaissement aussi efficace et avantageux que possible, une solution centralisée, définie à la faveur d'une procédure d'attribution publique, semble la plus appropriée.

## Sommaire

<b>1</b>	<b>Situation initiale</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>La redevance de réception, principale source de financement du système suisse de radio et de télévision</b> .....	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>L'actuel système de redevance de réception en bref</b> .....	<b>2</b>
<b>4</b>	<b>La problématique de l'obligation de payer la redevance liée à la détention d'un appareil de réception</b> .....	<b>3</b>
<b>5</b>	<b>Les systèmes de redevance à l'étranger</b> .....	<b>4</b>
5.1	Redevance de réception liée à la possession d'un appareil de réception .....	4
5.2	Redevance de réception non liée à la possession d'un appareil de réception .....	4
5.3	Subventionnement par l'Etat .....	4
<b>6</b>	<b>Autres systèmes de redevance</b> .....	<b>5</b>
6.1	Généralités .....	5
6.2	Systèmes de redevance non retenus.....	7
6.2.1	Financement via le budget de la Confédération par le biais d'un relèvement de la TVA..	7
6.2.2	Taxe par appareil.....	7
6.2.3	Taxe pour le consommateur-payeur (paiement à l'émission ou <i>pay per view</i> ) .....	7
<b>7</b>	<b>Systèmes de financement possibles en détail</b> .....	<b>7</b>
7.1	Système 1: financement par le budget de la Confédération, resp. par le produit de l'impôt fédéral direct .....	8
7.1.1	Avantages du système 1 .....	9
7.1.2	Inconvénients du système 1 .....	9
7.2	Système 2: redevance par personne et par entreprise, perçue avec l'impôt fédéral direct.....	10
7.2.1	Avantages du système 2 .....	10
7.2.2	Inconvénients du système 2 .....	11
7.3	Système 3: redevance générale par ménage et par entreprise .....	12
7.3.1	Avantages du système 3 .....	13
7.3.2	Inconvénients du système 3 .....	13
7.4	Système 4: redevance générale par ménage et par entreprise avec principe de la déclaration de non-possession.....	14
7.4.1	Avantages du système 4 .....	15
7.4.2	Inconvénients du système 4 .....	15
7.5	Récapitulatif (simplifié) des quatre systèmes de financement possibles .....	16
7.6	Evaluation des quatre systèmes de financement proposés.....	18
7.6.1	Critères d'évaluation .....	18
7.6.2	Récapitulatif de l'évaluation .....	19
7.6.3	Conclusion de l'évaluation .....	19
7.7	Encaissement de la redevance (dans les systèmes 3 et 4) .....	20
7.7.1	Adjudication publique du mandat d'encaissement .....	20
7.7.2	Attribution du mandat d'encaissement .....	20
7.7.3	Résumé relatif à l'encaissement.....	24
7.8	Aspects généraux.....	25
7.8.1	Exonération de l'obligation de payer la redevance.....	25
7.8.2	Assujettissement des entreprises.....	26

7.8.3	Constitutionnalité des systèmes examinés .....	27
7.9	Comparaison financière .....	29
7.9.1	Coûts de la perception et de l'encaissement.....	29
7.9.2	Impact financier pour les personnes assujetties .....	30
<b>8</b>	<b>Potentiel de simplification et d'économie du système existant .....</b>	<b>32</b>
<b>9</b>	<b>Conclusions et recommandations .....</b>	<b>33</b>
<b>10</b>	<b>Suite de la procédure.....</b>	<b>34</b>

**Sommaire de l'annexe**

Annexe 1:	L'actuel système des redevances de réception .....	35
Annexe 2:	Exemples de systèmes de financement à l'étranger.....	45

## 1 Situation initiale

Le 8 septembre 2009, le Conseil national a transmis un postulat qu'il avait reçu de sa Commission des transports et des télécommunications, et dont le texte est le suivant:

*Le Conseil fédéral est invité à soumettre au Parlement d'ici à la fin 2009 un rapport présentant le système actuel d'encaissement des redevances radio et télévision par Billag SA pour le compte de la Confédération, et à exposer des solutions de remplacement possibles.*

*Plus particulièrement, il indiquera pour chaque solution de remplacement les travaux législatifs à engager et les conséquences financières qu'elle entraînera pour les entreprises de médias; il proposera également des solutions applicables aux personnes non soumises à la redevance.<sup>1</sup>*

Le Conseil fédéral avait déjà proposé, le 22 avril 2009, d'accepter le postulat. En rédigeant le présent rapport, il répond à la demande du Parlement.

Comme le texte l'exprime clairement, cette initiative résulte en premier lieu de l'évolution technologique des appareils de réception. Concrètement, cela signifie que l'actuel système, selon lequel une redevance doit être payée dès lors qu'il existe un appareil de réception en état de fonctionner, est de moins en moins adéquat. Du fait de l'évolution technologique, de plus en plus d'appareils de réception sont multifonctionnels et non plus conçus exclusivement pour recevoir des programmes de radio ou de télévision. Aussi la recherche de nouveaux systèmes de financement doit-elle s'orienter tout d'abord vers des modèles qui ne relient plus l'obligation de payer la redevance au fait de disposer d'un appareil de réception.

Dans la référence au système actuel d'encaissement, assuré par Billag SA, le postulat suggère en outre qu'un nouveau système de financement du service public dans le domaine de la radiodiffusion devrait entraîner une réduction des dépenses ainsi que de la charge financière que représente la redevance pour qui y est soumis.

La présente étude repose sur la condition de la neutralité des recettes, ce qui signifie que le nouveau système est censé générer le même résultat qu'aujourd'hui et ne doit donc entraîner ni une "froide augmentation", ni une "froide diminution des recettes". La question de savoir si les recettes doivent être augmentées ou diminuées relève d'une décision politique (de politique des médias) et doit être tranchée par les autorités compétentes (aujourd'hui le Conseil fédéral) lors de la procédure prévue à cet effet. Il ne faut pas que cette question influe d'une quelconque manière sur le choix d'un nouveau système, même si ce dernier peut avoir des répercussions financières pour les particuliers. Si le nombre d'assujettis augmente, alors le montant de la redevance individuelle diminue et inversement. Chacun des systèmes de financement examinés ci-après permet d'augmenter ou de réduire les recettes.

Ce rapport tient également compte des informations récoltées lors des nombreux contacts entretenus avec les acteurs potentiellement concernés par une nouvelle solution. D'intenses discussions ont notamment été menées avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances, la Conférence suisse des impôts (organe des autorités fiscales cantonales) ainsi qu'avec Billag et Swisscom.

## 2 La redevance de réception, principale source de financement du système suisse de radio et de télévision

L'actuel système de redevance a été mis en place à une époque où un petit nombre de personnes seulement utilisaient les programmes de radio (dans un premier temps), puis de télévision. Dans ce contexte, il était cohérent de restreindre l'assujettissement à la redevance aux personnes qui consommaient effectivement les programmes de la SSR, les seuls disponibles alors. Il s'agissait en quelque sorte d'une redevance d'utilisation. Une première rupture intervient lorsqu'il devient techniquement possible de recevoir aussi des programmes étrangers en Suisse. Avec cette conséquence dès lors que, à condition qu'elles disposent d'un appareil en état de fonctionnement, les personnes qui ne regardent pas les programmes de la SSR doivent aussi s'acquitter de la redevance.

---

<sup>1</sup> Postulat de la CTT-N du 17.2.2009 "Réexaminer l'assiette et le système d'encaissement" (09.3012); BO N 2009 1367.

L'article sur la radio et la télévision a été introduit dans la constitution en 1984. L'article constitutionnel (aujourd'hui art. 93), accepté par une nette majorité des votants ainsi que par tous les cantons, charge la Confédération d'établir un système de radio et de télévision en mesure de contribuer à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Derrière la création de cette disposition constitutionnelle, il y a en premier lieu la conviction qu'une démocratie directe n'est pas concevable aujourd'hui sans un système de radiodiffusion efficace. Il s'agit d'un mandat public défini démocratiquement, dont l'exécution doit profiter directement ou indirectement à tous, c'est-à-dire aussi à celles et ceux qui regardent rarement ou jamais des programmes de télévision.

En Suisse, la redevance de réception constitue actuellement la principale source de financement de la radio et de la télévision. En 2008, le produit de la redevance alloué au système de radio et de télévision a été deux fois plus élevé que les recettes nettes encaissées par la publicité radiophonique et télévisée. La Suisse plurilingue constitue un petit marché, morcelé. Cela signifie d'une part que le potentiel commercial de financement des programmes est relativement faible et d'autre part que le nombre de personnes assujetties à la redevance reste modeste. Dans ce contexte, il est important que la Suisse dispose d'un système de perception de la redevance efficace, apte à garantir le financement du mandat public dans toutes les parties du pays. La compensation financière entre les régions linguistiques joue à cet égard un grand rôle: sur 100 francs encaissés en Suisse alémanique, 30 francs sont alloués au Tessin ou à la Suisse romande. Sans ces prestations de solidarité, les ménages tessinois devraient s'acquitter d'une redevance annuelle de 2500 francs, soit cinq fois plus que le montant actuel.

Au fil du temps, la redevance a ainsi passé d'une rétribution pour des prestations fournies individuellement à une source de financement d'un mandat public dont l'exécution relève de l'intérêt général et profite aussi aux personnes qui n'utilisent pas les programmes de radio et de télévision.

### **3 L'actuel système de redevance de réception en bref<sup>2</sup>**

L'actuel système de redevance de réception pour la radio et la télévision a connu des évolutions successives au cours des 70 dernières années. La redevance prélevée pour l'utilisation d'appareils de réception de programmes de radio et, plus tard, de télévision a dès le début – soit depuis l'attribution de la première concession à l'actuelle SRG SSR en 1931 – servi à financer la radiodiffusion suisse.

Depuis 1998, il n'est plus nécessaire de détenir une autorisation pour réceptionner les programmes de radio et de télévision; il suffit que les particuliers et les entreprises obéissent au principe de l'annonce préalable volontaire. L'obligation de payer la redevance est toujours restée liée à la détention d'un appareil de réception. Chaque ménage ou chaque entreprise qui utilise ou exploite un appareil de réception des programmes de radio ou de télévision est soumis à l'obligation de s'annoncer et donc également à celle de payer la redevance. La redevance n'est due qu'une seule fois par ménage ou entreprise, indépendamment du nombre d'appareils de réception.

Certaines catégories de personnes et d'institutions sont exemptées de l'obligation de s'annoncer ou de celle de payer la redevance. Sont par exemple exemptées de l'obligation de s'annoncer, donc non assujetties à la redevance, les personnes exigeant des soins aigus et pensionnaires d'établissements médicaux-sociaux, les personnes séjournant peu de temps en Suisse ou les représentations diplomatiques. Sont soumis à l'obligation de s'annoncer, mais peuvent, sur demande écrite, être exonérés du paiement de la redevance, les bénéficiaires de prestations complémentaires annuelles de l'AVS ou de l'AI.

Le Conseil fédéral redéfinit périodiquement le montant de la redevance de réception; plusieurs tarifs sont en vigueur pour la réception de la radio et/ou de la télévision, pour les ménages et les entreprises. A l'heure actuelle, la redevance annuelle pour la réception radio et télévision s'élève à 462 francs pour les ménages, entre 612 et 1407 francs pour les entreprises (selon leur catégorie).<sup>3</sup> Fin 2008, les recettes enregistrées avec les quelque 3 millions de ménages suisses et les près de 73 000 entreprises annoncés s'élevaient à 1,276 milliard de francs. Le produit de la redevance est destiné en premier lieu au financement des programmes de la SSR; ensuite, certains diffuseurs

---

<sup>2</sup> Une présentation détaillée de l'actuel système de redevance se trouve en annexe 1.

<sup>3</sup> Montants TVA comprise, détails cf. annexe 1

locaux et régionaux de programmes perçoivent ensemble 4 % du produit de la redevance de réception pour la radio et la télévision; enfin, le solde permet de couvrir les frais liés à la perception de la redevance.

Billag SA demeure l'organe d'enregistrement et d'encaissement, mandat que l'entreprise a reçu lors d'une procédure d'attribution publique. Chaque année, Billag emploie près de 300 salariés et indépendants et envoie quelque 12 millions de factures et 1 million de rappels; en outre, elle répond à 700 000 appels téléphoniques et 700 000 courriers, et enregistre 500 000 changements d'adresse. Le contrat passé entre la Confédération et Billag expire fin 2014.<sup>4</sup> Chargé de la surveillance financière et juridique de l'activité de Billag, l'OFCOM traite également les réclamations déposées contre les décisions de Billag et poursuit toute infraction à l'obligation de s'annoncer. La rémunération de Billag s'est élevée à 53,6 millions de francs<sup>5</sup> au total en 2008, et l'OFCOM a touché 4 millions de francs pour ses dépenses liées à la redevance de réception.

#### **4 La problématique de l'obligation de payer la redevance liée à la détention d'un appareil de réception**

De nos jours, est soumise à l'obligation de payer la redevance toute personne disposant d'un appareil de réception prêt à fonctionner. Pendant longtemps, ce système n'a pas posé de problème, car l'on savait ce qu'il fallait entendre par appareil de réception.

Or, cette acceptation consensuelle est de plus en plus souvent remise en cause du fait de l'évolution de la technologie des appareils de réception et, surtout, du passage de la diffusion autrefois purement analogique des signaux électromagnétiques à la diffusion numérique. Avec la numérisation, ces signaux peuvent être transportés par tous les canaux de diffusion; l'ancienne distinction nette entre réseaux de radiodiffusion et réseaux de télécommunications a disparu, et l'on assiste à la fusion de la radiodiffusion et des télécommunications. Cette fusion – également appelée convergence – touche non seulement les réseaux de diffusion et les contenus qu'ils acheminent, mais également les appareils de réception. Les appareils modernes ne peuvent plus être classés de manière univoque en fonction d'un seul usage précis, comme c'était le cas avant du transistor, du téléviseur ou du téléphone. Aujourd'hui, les nouveaux appareils sont généralement multifonctionnels, c'est-à-dire qu'ils remplissent plusieurs fonctions (p. ex. radio-réveil, GPS avec réception radio, baladeur avec réception radio, téléphone mobile avec réception radio et/ou télévision, ordinateur personnel). De nos jours, avec un simple téléviseur, il est également possible d'écouter la radio sans beaucoup de manipulations techniques – une antenne satellite ou un décodeur suffisent. On trouve même depuis peu sur le marché des téléviseurs permettant de naviguer sur l'internet. C'est dans le domaine de l'internet que la convergence est la plus prononcée: les services, les applications et les appareils (ordinateurs, ordinateurs portables, notebooks, PDA) y sont désormais inséparables. Ainsi, les ordinateurs utilisés à titre privé ou professionnel et disposant d'une connexion internet permettent maintenant sans problème de consommer des programmes de radio et/ou de télévision.

L'évolution technologique des appareils de réception remet en cause les fondements mêmes de l'actuel système de redevance. Si la pratique actuelle veut que les détenteurs d'appareils multifonctionnels s'acquittent de la redevance, cette solution ne saurait être que transitoire. Il est fort probable que, dans un avenir proche, la distinction entre les ménages assujettis à la redevance et les autres ne pourra plus reposer sur ce simple critère de possession d'un appareil de réception.

L'évolution est tellement rapide qu'il devient désormais difficile de rendre les distinctions intelligibles aux consommateurs. Le grand nombre de demandes téléphoniques et écrites formulées auprès de Billag SA quant à l'obligation de s'acquitter de la redevance en cas de possession d'un appareil multifonctionnel traduit cette insécurité juridique croissante. Autant de réponses à formuler qui coûtent cher au système.

---

<sup>4</sup> Pour l'attribution des mandats à partir de 2015, cf. point 10

<sup>5</sup> La rémunération de Billag n'est pas égale à ses dépenses effectives; à ce sujet, cf. annexe points A1.3.5

## 5 Les systèmes de redevance à l'étranger

Il ressort d'une comparaison effectuée entre plusieurs pays qu'en Europe et dans les autres Etats considérés, trois systèmes différents s'imposent en matière de financement public de la radiodiffusion de droit public. A l'instar de la Suisse, dans les autres pays aussi, les systèmes en place rencontrent des difficultés, et les discussions vont bon train sur la nécessité de leur révision.

### 5.1 Redevance de réception liée à la possession d'un appareil de réception

Dans leur majorité, les pays européens pratiquent le même système de financement que la Suisse: les ménages et les entreprises s'acquittent d'une redevance pour la réception de programmes de radio et/ou de télévision dans la mesure où ils disposent au moins d'un appareil de réception. Ce modèle de redevance existe notamment en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche, en Grande-Bretagne, en Suède, en Norvège, en Finlande, au Danemark et en République tchèque.

Ce système de base présente toutefois des divergences structurelles: ainsi, la réception de programmes radio n'est pas partout assujettie à la redevance, et la notion de "ménage" recouvre des acceptions différentes (p. ex. en matière de réception dans la voiture ou en dehors du domicile). Certains pays, dont la Suisse, la Grande-Bretagne et le Danemark, ont élaboré une réglementation explicite concernant l'assujettissement des appareils multifonctionnels. La majorité des pays considérés pratiquant ce système de redevance appliquent le principe de la déclaration volontaire par le ménage ou l'entreprise, du fait qu'il ou elle réceptionne les programmes de radio et/ou de télévision. La France et la Roumanie font exception à cette règle et adoptent le principe de la déclaration de non-possession ("opting out") (cf. point A2.1 de l'annexe). En d'autres termes, tous les ménages et toutes les entreprises doivent s'acquitter de cette redevance à moins qu'ils n'aient déclaré expressément ne disposer d'aucun appareil de réception. La comparaison entre les différents pays montre que les conditions d'exonération sont relativement homogènes et concernent généralement les personnes à faibles revenus, les personnes dépendantes, les handicapés ainsi que les représentations diplomatiques et de nombreuses administrations et écoles. A l'inverse, la détermination du montant de la redevance est régie de manières très diverses; selon le pays, cette compétence est du ressort du parlement, du gouvernement, d'un ministère ou d'une instance indépendante, voire relève directement d'une loi.

L'encaissement de la redevance est le plus souvent assumé par le (seul) diffuseur de programme bénéficiaire ou par sa filiale; dans certains cas, il s'agit d'une société commune à plusieurs diffuseurs (Allemagne), d'une entreprise d'électricité (Roumanie), de la poste (République tchèque) ou de l'administration fiscale (France). Le cas particulier de la partie francophone de la Belgique mérite d'être mentionné: les recettes issues de la perception de la redevance alimentent les caisses de l'Etat sans aucun lien de cause à effet (la radio et télévision publique est financée par un subside de l'Etat).

### 5.2 Redevance de réception non liée à la possession d'un appareil de réception

Le financement de la radio et télévision publique en Grèce et (en partie) au Portugal est régi différemment: tous les acquéreurs d'énergie électrique – ménages privés et entreprises – doivent s'acquitter d'une redevance perçue en faveur de la radio et télévision publique, qu'ils disposent ou non d'appareils de réception.

Dans ce contexte, il faut mentionner que la Finlande a décidé d'introduire début 2012 une redevance qui n'est pas liée au fait de disposer d'un appareil de réception (cf. annexe point A2.2). En Allemagne, on envisage également de passer à une redevance non liée à la possession d'un appareil de réception, perçue auprès des ménages et des entreprises. Les ministres-présidents des Länder en ont discuté en octobre 2009. Le débat ne fait toutefois que commencer et aucune décision (préliminaire) en vue d'un changement de système (ou du maintien de la redevance actuelle sous une forme modifiée) n'a encore été prise.

### 5.3 Subventionnement par l'Etat

Un autre modèle de financement repose sur le subventionnement par l'Etat des diffuseurs de programmes de droit public, comme c'est le cas aux Pays-Bas, en Espagne, au Portugal (en partie) dans la partie francophone de la Belgique et en Nouvelle-Zélande.

Selon les modalités choisies, ce type de financement comporte un risque important d'intervention de l'Etat auprès des diffuseurs subventionnés et dans leurs programmes. Un tel système requiert des mesures juridiques et organisationnelles particulières, afin de prévenir toute ingérence éventuelle de l'Etat dans les programmes (cf. annexe point A2.3).

## 6 Autres systèmes de redevance

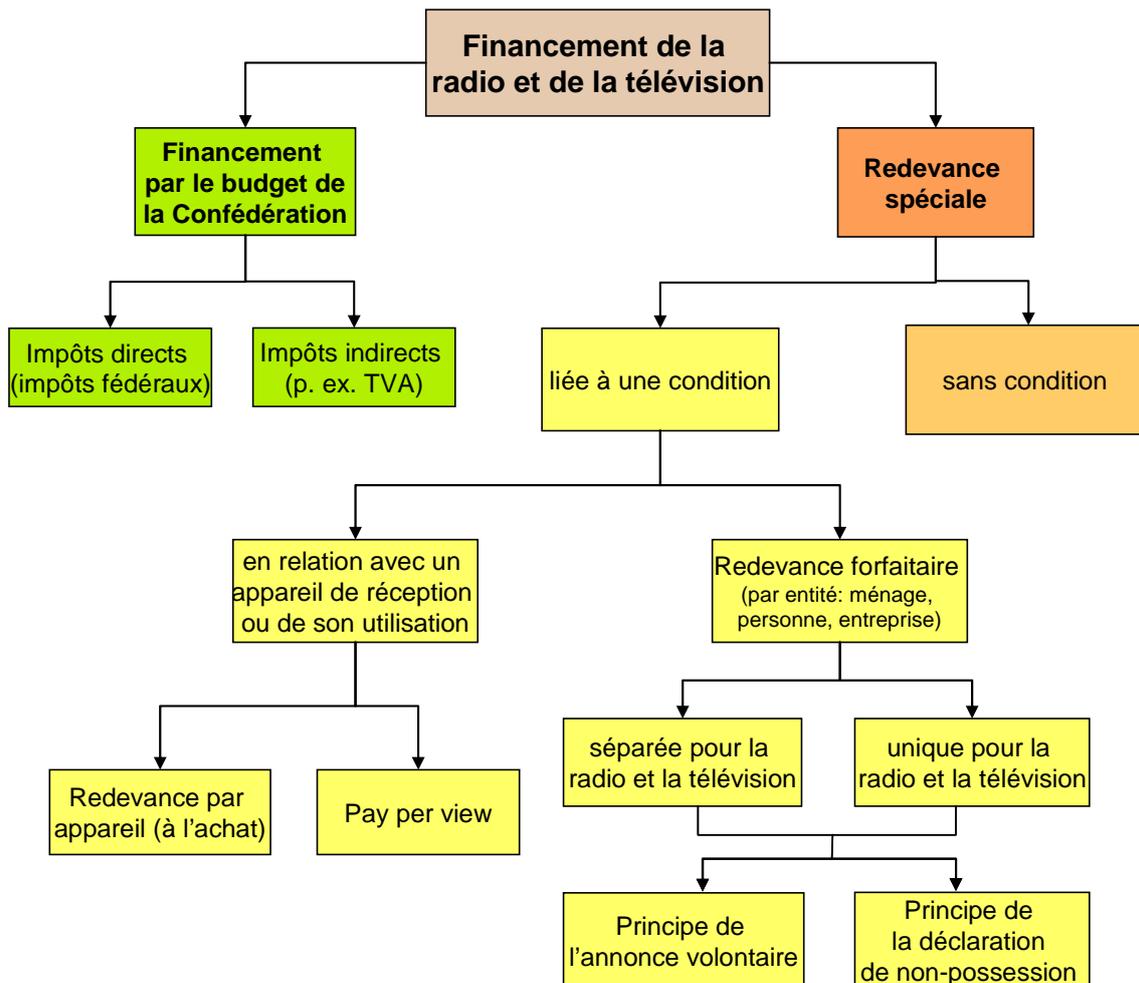
### 6.1 Généralités

Le présent rapport traite du financement du service public dans le domaine de la radio et de la télévision. A l'heure actuelle, cet objectif repose sur le prélèvement d'une redevance de réception, c'est-à-dire sur un système qui présente un lien de corrélation étroit avec l'utilisation des programmes et l'exploitation d'appareils de réception. Ce rapport s'inscrivant dans une prise en compte globale de la situation, il doit également porter sur les modèles de financement qui ne sont pas liés à la réception de programmes par les personnes assujetties à la redevance.

En théorie, il existe un grand nombre de solutions pour le financement du service public. En cas de systématisation des modèles de financement envisageables, il convient tout d'abord de distinguer ceux reposant sur le prélèvement d'une redevance spécifique pour les besoins de diffusion radio et télévision – en d'autres termes, une redevance – et les autres. En l'absence de redevance spécifique, le budget de la Confédération, c'est-à-dire les impôts directs et indirects (p. ex. impôts fédéraux directs ou taxe sur la valeur ajoutée) peuvent tout à fait assumer ce financement. Les modèles reposant sur une redevance spécifique peuvent ensuite être classés selon que celle-ci est liée ou non à la consommation de programmes ou à l'utilisation d'un appareil de réception. Le graphique de la page suivante présente un récapitulatif des différents systèmes possibles. Pour les systèmes de financement présupposant l'existence d'un appareil de réception, il faut distinguer les taxes forfaitaires autorisant à une entité définie (personne physique ou ménage ainsi qu'entreprise) la réception de programmes, de celles dépendant directement du nombre d'appareils de réception détenus ou de la consommation effective de programmes. Relèvent de cette dernière catégorie les taxes prélevées lors de l'achat d'un appareil de réception<sup>6</sup> ainsi que les taxes découlant de l'utilisation de programmes (paiement à l'émission ou *pay per view*). En matière de redevances forfaitaires, plusieurs variantes sont possibles (distinction entre réception radio ou télévision, principe de l'annonce volontaire contre principe de la déclaration de non-possession, différents niveaux de redevance pour les entreprises selon le but de la réception). Enfin, une redevance qui n'est liée ni à l'utilisation ni à la possession d'un appareil de réception est toujours prélevée forfaitairement, par personne ou ménage, ou encore par entreprise. La plupart des systèmes de financement peuvent se structurer de plusieurs manières différentes, en fonction des motifs en faveur d'une exonération de la redevance ou de sa graduation (p. ex. âge, potentiel économique, dépendance, administrations, représentations diplomatiques). Dans le cadre de cette systématique, la redevance de réception actuellement prélevée en Suisse constitue une taxe forfaitaire facturée aux ménages et aux entreprises qui disposent d'un appareil de réception et qui se sont annoncés auprès de l'organe de perception.

---

<sup>6</sup> La redevance sur les appareils est aussi un impôt indirect.



*Aperçu systématique des systèmes possibles de financement du service public dans le domaine de la radiodiffusion*

Les systèmes de redevance théoriques et potentiels ne sont pas tous applicables et, avant l'introduction d'un nouveau système, une prise en compte appropriée de l'histoire de la redevance en Suisse s'impose. Ce rapport formule deux exigences fondamentales auxquelles doit satisfaire tout nouveau système de financement:

- Le système doit être applicable sans révision de la Constitution.  
La solution choisie doit être compatible avec l'actuelle Constitution fédérale, c'est-à-dire que son application ne nécessite pas de révision constitutionnelle. Une solution qui impliquerait une révision de la Constitution ne pourrait se réaliser dans un délai raisonnable, vu la durée de la procédure législative, référendum obligatoire compris. Cet inconvénient pèse d'autant plus lourd que le cadre constitutionnel existant autorise des alternatives appropriées à l'actuel système de redevance, comme expliqué plus avant dans le présent rapport.
- Le système doit garantir la continuité et la constance des recettes.  
Le modèle doit permettre d'enregistrer les mêmes recettes que jusqu'à présent. En outre, il faut qu'il puisse générer le produit de la redevance défini par les autorités compétentes avec une certaine continuité et fiabilité, afin de garantir la pérennité du service public de radio et de télévision.

## 6.2 Systèmes de redevance non retenus

Les solutions suivantes ne sont pas prises en compte dans le présent rapport, car elles ne remplissent manifestement pas l'une des deux conditions essentielles, voire les deux.

### 6.2.1 Financement via le budget de la Confédération par le biais d'un relèvement de la TVA

L'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (de 0,5% environ) entraînerait une modification de la Constitution, avec tous les inconvénients présentés au point 6.1. En outre, un financement par le biais de la TVA aurait pour conséquence que la radiodiffusion serait financée par le budget de la Confédération. Or, étant donné que la radio et la télévision sont indépendantes de l'Etat, une telle solution n'est pas sans risques car les débats relatifs au budget pourraient avoir une influence indirecte sur le contenu des programmes de la SSR. Enfin, un relèvement de la TVA n'est pas opportun, également d'un point de vue de politique financière.

Les inconvénients de ce mode de financement l'emportent sur son avantage, à savoir le fait qu'il permet de renoncer à une procédure propre d'encaissement.

### 6.2.2 Taxe par appareil

Le produit global issu d'une taxe prélevée sur chaque appareil de réception vendu serait difficilement calculable à l'avance et varierait d'une année à l'autre. La question de savoir quel appareil serait assujéti à cette taxe serait délicate à trancher étant donné l'évolution technologique. En outre, cette taxe entraînerait une augmentation massive<sup>7</sup> du prix des appareils en Suisse, et les clients se tourneraient alors vers des commerçants à l'étranger.

### 6.2.3 Taxe pour le consommateur-payeur (paiement à l'émission ou *pay per view*)

Une taxe reposant sur la consommation horaire effective de programmes de radio et de télévision requiert des investissements techniques et administratifs trop lourds pour la prise en compte de chaque mode d'utilisation (en particulier autoradio, radio sur téléphone portable, consommation mobile de programmes de télévision sur ordinateur portable). Si seules étaient considérées les utilisations plus faciles à vérifier (réception stationnaire), il en résulterait un déplacement indésirable de la consommation vers des modes d'utilisation non recensés. Si seule était recensée l'utilisation des programmes du service public financés par la taxe, cela inciterait les consommateurs à éviter ces derniers, ce qui n'est pas le but non plus. Il y aurait une distorsion dramatique de la concurrence au détriment des programmes du service public et en faveur des diffuseurs étrangers, car la consommation de tels programmes serait grevée d'une taxe à laquelle les concurrents à l'étranger ne seraient pas soumis. Dans tous les cas, le produit global de la taxe ne pourrait pas être évalué à l'avance et serait soumis à des fluctuations annuelles. Enfin, le problème de la protection des données ressortant d'un tel système ne devrait pas être sous-estimé non plus.

## 7 Systèmes de financement possibles en détail

Quatre systèmes de financement possibles remplissant les conditions susmentionnées ont été analysés dans le détail. Ces quatre systèmes satisfont aux deux conditions élémentaires: ils sont applicables sans révision de la Constitution et garantissent continuité et constance des recettes.<sup>8</sup>

- Système 1: financement de la radio et de la télévision par le budget de la Confédération via un financement par l'impôt fédéral direct (cf. point 7.1 ci-après).

<sup>7</sup> Le marché suisse des appareils radio, audio, vidéo et de télévision ainsi que des ordinateurs s'élève chaque année à 2,68 milliards de francs environ (Sources: Office fédéral de la statistique, Enquête 2007 sur le budget des ménages et Nombre de ménages privés 2007)

<sup>8</sup> S'agissant du système 1 (financement par le budget de la Confédération, resp. par le produit de l'impôt fédéral direct), il convient toutefois d'émettre une restriction quand à sa constitutionnalité. D'une part, sans modification de la Constitution, ce système ne permettrait pas la taxation des entreprises (explication, cf. point 7.1); d'autre part, on peut se demander si un tel système peut réellement être structuré de sorte à obéir au principe constitutionnel de l'indépendance des diffuseurs de programmes par rapport à l'Etat (cf. points 7.1 et 7.8.3)

- Système 2: redevance par personne et entreprise, perçue avec l'impôt fédéral direct. Parallèlement à l'impôt fédéral direct, les cantons prélèvent à chaque contribuable un certain montant absolu et l'encaissent (cf. point 7.2 ci-après).
- Système 3: redevance par ménage et par entreprise, non liée à la possession d'un appareil de radio ou de télévision prêt à fonctionner (cf. point 7.3 ci-après). L'encaissement peut obéir à différents scénarios (cf. point 7.7 ci-après).
- Système 4: redevance par ménage et par entreprise, avec possibilité de déclarer son non-assujettissement: quiconque ne dispose pas d'un appareil de radio ou de télévision prêt à fonctionner est exonéré de la redevance après déclaration correspondante auprès de l'organe d'encaissement. L'actuel système de redevance est maintenu, mais le principe de la déclaration de non-possession remplace celui actuellement en vigueur de l'annonce volontaire (cf. points 7.4 et 7.7 ci-après).

Dans ce qui suit, les quatre systèmes vont être présentés, expliqués et évalués au regard de plusieurs critères différents.

### **7.1 Système 1: financement par le budget de la Confédération, resp. par le produit de l'impôt fédéral direct**

Chaque année, un certain montant est prélevé du budget de la Confédération pour subventionner la radio et la télévision. Tout besoin complémentaire est alors financé par une augmentation de l'impôt fédéral direct. Est assujettie à la redevance toute personne physique imposable.<sup>9</sup> Comme le recouvrement et l'encaissement sont complètement intégrés dans le système existant des impôts fédéraux directs, ils relèvent entièrement de la compétence des cantons.

Dans la mesure où près de 30% des personnes physiques imposées ne paient actuellement pas l'impôt fédéral direct en raison de la faiblesse de leurs revenus,<sup>10</sup> le poids du financement se concentrerait sur 70% des personnes. Et les contribuables relevant de la tranche supérieure des revenus seraient alors exagérément taxés du fait de la rapide progression du barème.<sup>11</sup>

Les entreprises organisées sous la forme de personnes morales<sup>12</sup> ne peuvent pas être prises en compte (sans modification de la Constitution) pour le financement de la radio et de la télévision dans le cadre de ce système. En effet, le taux maximal d'imposition de 8,5% fixé dans la Constitution fédérale s'applique déjà aux sociétés de capitaux et aux sociétés coopératives – lesquelles représentent 99% des recettes fiscales provenant des personnes morales.<sup>13</sup> Une augmentation sans révision de la Constitution serait donc exclue.

A titre de dédommagement pour leur intervention, les cantons perçoivent forfaitairement – ce qui est garanti dans la Constitution fédérale – 17% du produit de l'impôt fédéral direct.<sup>14</sup> Comme seulement le 83% de ce produit alimente les caisses de l'Etat, l'impôt fédéral direct devrait générer près de 1,45 milliard de francs de recettes pour parvenir au 1,2 milliard<sup>15</sup> nécessaire au financement de la radio et de la télévision. Cela entraînerait une augmentation de l'impôt fédéral direct de 8% au total. Et si

<sup>9</sup> Pour des raisons inhérentes au système, les personnes mariées sont imposées ensemble.

<sup>10</sup> Données calculées sur la base des statistiques des impôts fédéraux directs, périodes fiscales 2005 et antérieures, de l'Administration fédérale des contributions (<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/index.html?lang=fr>). L'incidence fiscale des impôts fédéraux directs est fonction du revenu (personnes physiques) ou du bénéfice (personnes morales).

<sup>11</sup> A l'opposé, les personnes aux revenus très élevés ne contribueraient en réalité presque pas au financement de la radio et de la télévision: à partir d'un revenu imposable de (actuellement) 712 500 francs (ou 843 800 francs pour les couples mariés), le taux maximal d'imposition de 11,5% déterminé par la Constitution fédérale (art. 128, al. 1, let. a) est atteint, de sorte que – en cas de revenu imposable constant – l'impôt fédéral direct pour ces personnes ne peut plus être relevé.

<sup>12</sup> Il existe aussi des entreprises qui ne sont pas organisées sous la forme de personnes morales (cf. annexe point A1.2.1.3)

<sup>13</sup> art. 128, al. 1, let. b Constitution et art. 68 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD/RS 642.11)

<sup>14</sup> Constitution fédérale, art. 128, al. 4.

<sup>15</sup> Produit actuel après déduction de la rémunération de Billag SA, des dépenses spécifiques de l'OFCOM et de la TVA (au sujet de la TVA, cf. note de bas de page 29).

seules les personnes physiques devaient être concernées par cette augmentation, il faudrait même relever cet impôt de 16%.<sup>16</sup>

Dans la mesure où ils divergent des dispositions relatives aux impôts fédéraux directs, les anciens motifs d'exonération ne pourraient plus être appliqués avec ce système.

Au même titre que le produit global de l'impôt fédéral direct, le montant prévu pour la radio et la télévision apparaîtrait dans le compte d'Etat et dans le budget de la Confédération et relèverait alors de la compétence budgétaire du Parlement.

Pour qu'un tel système puisse être mise en place, il faudrait modifier la LRTV et la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD)<sup>17</sup>.

### **7.1.1 Avantages du système 1**

Le financement par le produit des impôts fédéraux directs est le seul des systèmes évoqués ici qui soit entièrement intégré dans un système d'enregistrement et de perception existant et n'entraîne donc pratiquement aucuns frais supplémentaires d'enregistrement et d'encaissement. Par rapport au système actuel (et c'est aussi le cas des systèmes 2 et 3), il faut souligner que ce système n'est pas lié au fait de disposer ou non d'un appareil de réception, ce qui contribue grandement à maintenir des coûts d'enregistrement modestes. A la différence des autres systèmes considérés, la charge fiscale se répartit essentiellement selon le potentiel économique (ou capacité contributive), laissant la partie de la population aux revenus les plus faibles exemptée de cette redevance.

### **7.1.2 Inconvénients du système 1**

En dépit des coûts effectifs moins élevés de ce système par rapport aux autres solutions, il s'avère au final sensiblement plus cher que l'ancien à cause de la disposition constitutionnelle en vertu de laquelle 17% du produit revient aux cantons à titre de dédommagement pour les dépenses engagées (17% des recettes par rapport aux 4,5% aujourd'hui<sup>18</sup>). A l'instar du système 2, ce système touche un cercle nettement moins important de ménages et de personnes physiques que les autres systèmes étudiés, le système actuel compris. L'inconvénient du système 1 réside dans le fait que les personnes morales ne peuvent pas être taxées. Si ce système est censé générer les mêmes recettes qu'actuellement, les personnes physiques doivent alors compenser la contribution – à vrai dire modeste – actuellement acquittée par les entreprises et qui s'élève à près de 29 millions de francs. Parallèlement à la dispense des personnes morales se pose la question de l'égalité de traitement, d'une part entre les différentes catégories d'entreprises, et d'autre part entre les personnes physiques et les personnes morales (cf. point 7.8.2).

A l'inverse des autres systèmes étudiés, le système 1 ne permet aucune exonération spécifique similaire à celles qui existent actuellement.

Comme l'impôt fédéral direct ne fait l'objet dans certains cantons que d'un recouvrement annuel, il faudrait trouver une solution pour prévenir les risques de difficultés de trésorerie que pourraient rencontrer les diffuseurs financés par la redevance, en particulier la SSR.<sup>19</sup>

A la différence du produit issu de la taxe dans les trois autres systèmes, le produit issu de l'impôt fédéral direct apparaît dans les comptes de l'Etat, ce qui comporterait plusieurs inconvénients. Par ailleurs, cela entraînerait un relèvement de 1,45 milliard de francs d'un coup du budget de la Confédération et de la quote-part de l'Etat. Du point de vue constitutionnel, il serait alors difficile d'estimer l'influence indirecte, par le biais du budget alloué, sur les programmes de la SSR. Ce point

---

<sup>16</sup> En 2008, la Confédération a collecté 17,5 milliards d'impôt fédéral direct, dont 9,1 milliards acquittés par les personnes physiques (source: Administration fédérale des contributions, Recettes fiscales de la Confédération, Berne 2009)

<sup>17</sup> Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11)

<sup>18</sup> Indemnités versées à Billag et l'OFCOM en 2008, calculées sur le produit global de la redevance (TVA incluse) de la même année

<sup>19</sup> A l'heure actuelle, les personnes assujetties à la redevance reçoivent une facture quatre fois par an, ce qui garantit un flux d'argent constant aux diffuseurs de programmes. Billag transfère chaque jour des redevances à la SSR, l'OFCOM en transfère aux autres diffuseurs quatre fois par an. On pourrait songer, comme solution de remplacement dans le système 1, à charger la Confédération d'effectuer les versements réguliers à la SSR.

semble problématique au regard de l'indépendance de la radio et de la télévision garantie par la Constitution.<sup>20</sup>

## 7.2 Système 2: redevance par personne et par entreprise, perçue avec l'impôt fédéral direct

Parallèlement à l'impôt fédéral direct, un certain montant absolu est prélevé à titre de redevance séparée à chaque adulte et entreprise soumis pour l'année considérée à l'impôt fédéral direct.

Ce système de redevance introduirait une modification du fait générateur de l'assujettissement des personnes physiques: au lieu d'être perçue comme jusqu'ici par ménage, cette redevance serait prélevée par adulte (payant effectivement des impôts).<sup>21</sup> Comme seules devraient payer la redevance les personnes et les entreprises qui s'acquittent effectivement de l'impôt fédéral direct pour l'année considérée, près de 70% des personnes physiques et 45% des entreprises seraient réellement assujetties à la redevance.<sup>22</sup> Que les personnes disposent effectivement d'un appareil de radio ou de télévision ne joue ici aucun rôle.

En faisant reposer ce modèle sur le système fiscal, les personnes à faibles revenus et les entreprises ne réalisant pas de bénéfice seraient automatiquement exonérées de la redevance de réception. On peut supposer que la plupart des personnes actuellement exonérées de la redevance de réception pour des raisons d'ordre social (bénéficiaires de prestations complémentaires, personnes fortement dépendantes) ne perçoivent que de faibles revenus et que, en conséquence, elles seraient également exemptées de la redevance dans le cadre du système 2. Si d'autres motifs d'exonération spécifiques devaient être intégrés dans ce système, cela entraînerait des coûts supplémentaires très importants (cf. point 7.2.2 ci-après).<sup>23</sup>

Comme dans le système 1, l'enregistrement et la perception relèveraient entièrement des cantons. A la différence du système 1, le montant du dédommagement versé aux cantons pour l'enregistrement et la perception de la redevance ne serait ici pas déterminé par la Constitution.

Pour qu'un tel système puisse être mis en place, il faudrait non seulement modifier la LRTV, mais aussi le droit fiscal des 26 cantons et de nombreuses communes.

### 7.2.1 Avantages du système 2

L'enregistrement et la perception de la redevance s'inscrivent dans le cadre de l'impôt fédéral direct et ne doivent donc pas être organisés à part. Par rapport au système actuel, l'avantage consiste en ce que la redevance n'est pas liée au fait de disposer ou non d'un appareil de réception, ce qui réduit les coûts d'enregistrement. Un tel système aurait une incidence fiscale moins importante que le système actuel sur les ménages composés d'une seule personne.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Il pourrait être possible d'éviter l'influence problématique d'un lien de cause à effet de la part du produit affectée à la radiodiffusion. A noter toutefois que le produit de l'impôt fédéral direct ne présente aujourd'hui aucun lien de cause à effet.

<sup>21</sup> Comme les personnes mariées sont imposées ensemble dans le cadre des impôts fédéraux directs, cette taxe serait alors prélevée deux fois pour les couples mariés.

<sup>22</sup> En théorie, la redevance pourrait être prélevée sur toutes les personnes physiques et morales imposées (assujetties à l'impôt), c'est-à-dire également sur celles qui ne paient pas l'impôt fédéral direct. Pour plusieurs raisons, nous ne prenons pas ici cette variante en considération: d'une part, ce serait perçu par les personnes exonérées d'impôt comme une extension de facto de l'assujettissement fiscal; d'autre part, cela entraînerait une charge de travail supplémentaire conséquente pour les autorités fiscales des cantons (car elles devraient établir une facture aux personnes concernées aux seules fins d'encaissement de la redevance). D'après les administrateurs fiscaux de plusieurs cantons contactés à ce sujet, un maintien des exonérations actuelles causerait des dépenses supplémentaires telles, que le système 2 se révélerait encore plus coûteux que le dédommagement prévu dans le système 1 pour les cantons. Dans ce contexte, les avantages de ce système par rapport au système 3 ne sont pas évidents.

<sup>23</sup> Dans la lignée des taxes déjà prélevées avec la déclaration d'impôts, pourraient par exemple être exonérées les personnes justifiant percevoir un montant minimum de prestations complémentaires; ou la redevance pourrait être prélevée uniquement à partir d'un certain montant d'impôt.

<sup>24</sup> Pour enregistrer un produit global identique à celui d'aujourd'hui, la redevance par personne serait moins élevée qu'actuellement par ménage (même si seulement 70% des personnes physiques devaient s'acquitter de la redevance, cf. point 7.9.2).

## 7.2.2 Inconvénients du système 2

Même si le fait de détenir un appareil de réception n'est pas générateur de la redevance dans le présent système, la redevance touche (comme dans le système 1) un cercle de personnes beaucoup plus restreint que le modèle actuel. Les ménages comptant plusieurs adultes paieraient davantage de redevances qu'aujourd'hui. Par contre, un barème en fonction du mode d'utilisation dans les entreprises ne serait plus possible. En outre, on ne pourrait plus vraiment prélever aux entreprises une redevance par succursale: si l'impôt fédéral direct porte bien sur les "établissements stables" d'une personne morale, les filiales ou les succursales situées dans une même commune ne sont considérées que comme un seul établissement stable.<sup>25</sup>

Le principal inconvénient de ce modèle réside dans les coûts supplémentaires significatifs entraînés pour l'enregistrement et la perception de la redevance. Et ce, même si, à première vue, les dépenses supplémentaires résultant de l'alignement sur les processus de l'impôt fédéral direct ne devraient a priori pas être très importantes. A la différence du système 1, où le financement de la radio et de la télévision ne repose pas sur une nouvelle redevance, mais est assuré par le budget de la Confédération et n'entraîne donc aucuns frais supplémentaires d'enregistrement et de perception, le rattachement au système fiscal d'une redevance séparée engendre néanmoins de nombreuses incompatibilités. L'élimination de ces dernières requiert non seulement une énorme implication de la part de tous les cantons et de nombreuses communes qui se voient obligés de modifier leur organisation, mais entraîne aussi une charge de travail supplémentaire durable en termes d'exécution. Comme chaque canton peut décider lui-même comment il structure la perception des impôts fédéraux directs, il existe aujourd'hui pratiquement autant de solutions administratives différentes que de cantons.

Certaines fois, le canton exécute lui-même les tâches; d'autres fois, il les délègue aux communes, et parfois, on assiste à des formes mixtes. Dans le canton de Zurich par exemple, les autorités cantonales procèdent à 30% des taxations et les communes aux 70% restants. Dans le canton de Berne, les impôts sont prélevés de manière centralisée par le canton. Dans le Tessin, toutes les activités sont prises en charge par les communes. Certains cantons tiennent un registre central des contribuables; dans d'autres, ce sont les communes qui tiennent chacune leur propre registre. Par contre, dans chaque canton, la taxation est indépendante de l'encaissement; or une telle séparation n'est pas nécessaire pour la redevance de réception. Parallèlement à ces multiples formes d'organisations s'est développé un grand nombre de solutions informatiques. Les systèmes informatiques utilisés diffèrent non seulement d'un canton à l'autre, mais aussi au sein d'un même canton.<sup>26</sup>

Du fait de cette organisation fortement fédéraliste et hétérogène de la perception des impôts fédéraux directs, la charge de travail qu'entraînerait le passage au système 2 serait énorme. Outre l'adaptation des processus au sein des administrations cantonales et communales concernées, il faudrait également ajuster l'ensemble des systèmes informatiques. Comme évoqué précédemment, l'ordre juridique des 26 cantons et de nombreuses communes devrait alors être révisé. Dans ce contexte, il est évident qu'un tel bouleversement ne serait pas réalisable à court terme.

Si le système 2 prévoit des conditions spécifiques pour l'exonération de la redevance, alors la charge de travail supplémentaire des organes compétents augmente d'autant. Chaque situation où une exonération de la redevance se justifie – p. ex. les prestations complémentaires perçues ou le montant de la charge fiscale – devrait être étudiée de manière ad hoc. La charge de travail supplémentaire des autorités fiscales serait encore plus élevée si, aux seules fins d'exonération de la redevance, de nouvelles conditions devaient spécialement être prises en compte (p. ex. comme aujourd'hui le degré de dépendance induit par les soins aigus). Si les indications fournies dans les déclarations d'impôts entraînent une exonération de la redevance, il faut les vérifier. Les compétences nécessaires devraient donc être mises en place au sein de chaque administration cantonale ou communale concernée. A cela s'ajouterait le fait qu'il faudrait enregistrer les situations des personnes

---

<sup>25</sup> Concrètement, cela signifie par exemple que toutes les filiales du Crédit Suisse de la ville de Zurich ne devraient s'acquitter que d'une seule redevance de réception, comme c'est le cas par exemple pour un kiosque privé à Zurich.

<sup>26</sup> Dans le canton de Zurich, par exemple, on dénombre cinq systèmes informatiques différents. Ce canton ne dispose pas d'un registre central, ce sont les registres des communes qui sont déterminants.

qui ne remplissent pas de déclaration d'impôts.<sup>27</sup> Il faut également invoquer le risque d'une inégalité de traitement des contribuables si chaque canton et de nombreuses communes définissent leur propre pratique, potentiellement différente, en termes de conditions d'exonération.

Même si aucune condition d'exonération de la redevance n'était prévue, la mise en œuvre de ce système entraînerait une charge de travail supplémentaire.<sup>28</sup> Comme la redevance grèverait le montant de la facture dû par chaque contribuable, il faut s'attendre à une multiplication des réclamations et des plaintes. Le nombre de demandes de remises d'impôts déposées par les contribuables à faibles revenus progresserait vraisemblablement aussi, ce qui se traduirait par des clarifications au cas par cas coûteuses. Les offices cantonaux et communaux chargés de l'encaissement devraient désormais prendre en compte la TVA, car la redevance de réception est soumise à la TVA, ce qui n'est pas le cas des impôts fédéraux directs.<sup>29</sup> En outre, pour certaines catégories de contribuables, il faudrait appliquer une procédure spéciale en matière de redevance. Par exemple pour les frontaliers, pour les personnes imposées à la source ou pour les étrangers ainsi que pour les personnes vivant à l'étranger mais possédant un bien-fonds en Suisse. Afin d'éviter toute charge de travail supplémentaire et de prévenir les doublons, plusieurs règlements détaillés des impôts fédéraux directs devraient être repris pour la redevance de réception; il s'agit par exemple du recours aux voies de droit en cas de réclamation<sup>30</sup>, du règlement des intérêts moratoires ou des mesures conservatoires existantes<sup>31</sup> pour la perception des impôts dus. Il faudrait aussi reprendre la pratique de certains cantons selon laquelle la facture pour l'impôt fédéral direct – et donc la facture de la redevance de réception – n'est envoyée que lorsque la taxation entre en force. Pour finir, on peut aussi se demander si les bureaux communaux d'aide sociale prendraient également en charge, outre les dettes fiscales des personnes à faibles revenus, également leur redevance de réception.

Il ressort des discussions menées avec les offices cantonaux lors de l'élaboration du présent rapport – notamment avec les responsables fiscaux de plusieurs cantons – que les spécialistes cantonaux considèrent ce modèle avec beaucoup de circonspection et craignent une charge de travail supplémentaire non négligeable. Les différentes prises de position laissent entendre que, selon la composition de ce système, le dédommagement des cantons pourrait atteindre le même niveau que dans le système 1 (soit jusqu'à 17% du produit de la redevance).

L'évaluation négative de ce système n'exclut pas des solutions mixtes qui intégreraient certains éléments de cette variante. En cas d'encaissement centralisé aussi, il serait par exemple envisageable de recourir aux adresses enregistrées par les autorités fiscales cantonales (cf. point 7.7.3).

### **7.3 Système 3: redevance générale par ménage et par entreprise**

Qu'ils possèdent ou non un appareil de radio ou de télévision prêt à fonctionner, chaque ménage et chaque entreprise s'acquitte d'une redevance. Le cercle des ménages assujettis à la redevance ne serait pas vraiment plus grand qu'aujourd'hui, car chaque ménage ou presque possède actuellement des appareils de radio et de télévision.<sup>32</sup> Par contre, pour les entreprises, la variation par rapport à

---

<sup>27</sup> Cela concerne 5 à 7% des contribuables.

<sup>28</sup> Cette charge de travail supplémentaire serait nettement supérieure si la redevance de réception devait également être prélevée sur les personnes qui ne doivent verser aucun impôt fédéral direct. Cette variante n'est toutefois pas prise en compte dans le présent rapport (cf. note de bas de page 22).

<sup>29</sup> Le présent rapport part du principe que les systèmes 2, 3 et 4 sont soumis à la TVA comme la redevance actuelle. Ce point devra être encore examiné plus en détail, notamment pour déterminer si ces systèmes comportent un échange de prestations et de contreprestations qui entraîne un assujettissement à la TVA.

<sup>30</sup> En cas de réclamation, la Commission fédérale de recours en matière de contributions serait la première instance compétente (et non une autorité fédérale, comme l'OFCOM actuellement). Ses décisions pourraient être déférées au Tribunal fédéral.

<sup>31</sup> Séquestre, garantie

<sup>32</sup> D'après les estimations de Billag, 97% de l'ensemble des ménages (privés et collectifs) disposent aujourd'hui d'un appareil radio et 93% d'une télévision (données issues du rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008).

aujourd'hui serait significative.<sup>33</sup> La délimitation actuellement nécessaire dans le cas d'appareils multifonctionnels n'aurait plus lieu d'être avec ce système.

Alors que pour les systèmes 1 et 2, l'encaissement doit obligatoirement relever de la compétence des cantons, plusieurs solutions possibles existent pour le système 3. Entrent en considération aussi bien une société spécifique chargée de l'encaissement, à l'instar de Billag aujourd'hui, que d'autres acteurs. Les différentes solutions pour l'encaissement seront présentées en détail un peu plus loin au point 7.7.

La mise en place de ce système présuppose une modification de la LRTV.

### 7.3.1 Avantages du système 3

A l'inverse des systèmes 1 et 2, la définition actuelle des personnes assujetties à la redevance – ménages et entreprises – est en principe maintenue. En revanche, la notion d'état de fonctionnement de l'appareil de réception est abandonnée. Les frais d'encaissement inhérents à ce système sont inférieurs aux coûts d'encaissement de la redevance de réception actuelle et à ceux du système 4, car il n'est plus nécessaire de déterminer et de contrôler si les ménages et les entreprises disposent d'appareils de réception. Le système 3 est donc nettement moins cher que les systèmes 1 et 2. De plus, ce changement de système permettrait de résoudre le problème des téléspectateurs et auditeurs resquilleurs. En effet, avec la solution actuellement en vigueur reposant sur l'obligation d'annoncer la possession d'un appareil de réception, le problème des resquilleurs ne peut être surmonté que par un gros travail et des cas cachés relativement élevés – une situation difficilement maîtrisable à l'avenir. Comme le nombre de personnes assujetties à la redevance augmenterait, le montant perçu par ménage et entreprise pourrait diminuer légèrement, tout en générant le même produit global qu'aujourd'hui. Les exonérations spécifiques actuellement en vigueur pour les personnes physiques pourraient (au même titre que dans le système 4) être maintenues sans changement.<sup>34</sup>

### 7.3.2 Inconvénients du système 3

Du fait de l'extension de l'obligation de payer la redevance à tous les ménages et à toutes les entreprises, certains se retrouveraient désormais soumis à cette redevance de réception alors que, jusqu'ici, ils n'avaient pas à la payer. Cela concerne principalement les entreprises. En effet, nombreux sont les indices montrant que le mode de perception actuel n'est pas adapté et que le nombre d'entreprises utilisant la radio ou la télévision est nettement plus élevé que le nombre de celles qui s'acquittent de la redevance. La résistance pourrait prendre la forme d'une faible disposition à payer, et la charge de travail pour les rappels et les poursuites ainsi que pour le traitement des réclamations s'en trouverait exagérément accrue par rapport à aujourd'hui.

Autre inconvénient du système 3. Le barème des redevances de réception introduit depuis relativement peu de temps selon que la réception est effectuée à titre professionnel ou à titre commercial dans les entreprises pourrait au plus se traduire par un forfait et être maintenu au prix d'une charge supplémentaire, à savoir par l'introduction de tarifs particuliers pour des secteurs économiques entiers (p. ex. les hôtels).<sup>35</sup>

Etant donné ces inconvénients, il peut paraître à première vue particulièrement injustifié qu'avec ce système, les personnes qui renoncent sciemment à écouter la radio ou à regarder la télévision doivent malgré tout s'acquitter d'une redevance. En y regardant de plus près pourtant, les arguments en

---

<sup>33</sup> D'après Billag, seulement 58% des entreprises disposent d'une radio et 26% d'une télévision (Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008).

<sup>34</sup> Il faut souligner que non seulement chaque exonération de la redevance diminue le produit de celle-ci, mais également qu'elle entraîne une charge de travail supplémentaire puisque les motifs d'exonération sont alors soumis à vérification. Dans ce contexte, signalons également que l'exonération automatique des personnes à faibles revenus entraînée par le système fiscal avec les systèmes 1 et 2 ne s'applique pas ici et que, en conséquence, tous les ménages et toutes les entreprises sont a priori assujettis à la redevance.

<sup>35</sup> Le maintien tel quel du barème actuel serait contraire au système. Pour pouvoir classer une entreprise dans l'une des quatre catégories professionnelles ou commerciales, il faudrait procéder à un recensement des appareils disponibles dans toutes les entreprises. Mis à part l'énorme travail que cela impliquerait, cela ne résoudrait pas les problèmes actuels liés aux appareils multifonctionnels.

faveur d'une extension de l'obligation de payer la redevance à tous les ménages et à toutes les entreprises dissipe facilement cette impression:

- Actuellement, le produit de la redevance finance un mandat public reconnu et inscrit dans la Constitution (voir point 2), à savoir la contribution apportée par la radio et la télévision à la démocratie dans la société. La discussion publique, indispensable au fonctionnement de la démocratie directe, a lieu en grande partie à la radio et à la télévision. En Suisse, l'expression de la démocratie est difficilement concevable sans ces médias. Les stations de radio et les chaînes de télévision financées par les deniers publics apportent des contributions significatives pour l'ensemble de la société, sans compter qu'elles servent de vecteur à la culture, jettent des ponts entre les différentes parties du pays et fournissent des informations à l'échelle locale (quote-part de la redevance). Les personnes qui regardent la télévision ou écoutent la radio ne sont pas les seules à profiter de ces prestations en faveur de la démocratie, de la culture et de l'intégration: tout le monde en profite. C'est pourquoi, on peut prétendre avec raison que tout un chacun participe à l'accomplissement de ce mandat public. Il conviendrait toutefois de dispenser les groupes sociaux fragiles en maintenant la pratique actuelle d'exonération (cf. point 7.8.2).
- Aujourd'hui, il ne fait aucun doute que le nombre de ménages qui regardent la télévision ou écoutent la radio sans payer la redevance (téléspectateurs et auditeurs resquilleurs) dépasse celui des ménages qui ne disposent pas d'appareil de réception. Le montant nécessaire pour financer le mandat public est donc actuellement réparti sur moins de ménages que prévu par le droit. Cela signifie en clair que les ménages en règle doivent payer pour les téléspectateurs et auditeurs resquilleurs. Etant donné que l'évolution technologique va rendre plus difficile l'application de l'obligation de payer une redevance et qu'elle va s'accompagner d'une plus forte consommation resquilleuse des programmes, l'ampleur de cette répartition inéquitable des charges va encore augmenter au détriment d'une forte majorité, ce qui conduirait à une injustice.
- D'un point de vue technique, le lien avec l'appareil de réception est dépassé. Ce système implique non seulement des dépenses énormes pour la perception et le contrôle, mais aussi une intervention de plus en plus forte dans la sphère privée – notamment dans les cas de réception via un ordinateur. Dans ce contexte, étant donné le faible nombre de ménages qui ne disposent pas d'appareils de réception, il faut envisager un système de perception relativement schématique, comme cela est déjà le cas pour d'autres redevances et/ou taxes. Cet argument est d'autant plus valable que le changement de système ferait sensiblement baisser la redevance dont chaque ménage devrait s'acquitter.

#### **7.4 Système 4: redevance générale par ménage et par entreprise avec principe de la déclaration de non-possession**

Ce système part du principe que chaque ménage et chaque entreprise sont a priori assujettis à la redevance, à moins qu'ils n'établissent une déclaration de non-possession.<sup>36</sup> A la différence des trois systèmes précédents, l'existence de l'appareil de réception comme fait générateur de la redevance est maintenue. Le principe de la déclaration de non-possession (également appelé "opting out") remplace toutefois le système actuel de l'annonce volontaire.<sup>37</sup>

L'on suppose donc que chaque ménage ou chaque entreprise possède un appareil de réception et est assujetti(e) à la redevance. Pour demander sa radiation, un ménage ou une entreprise doit déclarer par écrit ne pas posséder d'appareil de radio ou de télévision à une certaine date de référence. La vraisemblance de cette déclaration pourra être vérifiée par les instances compétentes.

Parallèlement à ce principe de déclaration de non-possession, ce système conserve les exonérations actuelles.

---

<sup>36</sup> Les éléments d'une telle déclaration de non-possession devraient être régis par la loi. Il faut notamment déterminer les critères formels de la déclaration, la confirmation officielle, les délais, les voies de recours, la vérification des conditions de la déclaration de non-possession, les sanctions en cas d'infractions.

<sup>37</sup> Ce système correspond dans les grandes lignes à celui appliqué en France pour la perception de la redevance (cf. annexe point A2.1).

Pour l'encaissement de la redevance, les mêmes solutions que celles du système 3 s'appliquent (cf. point 7.7).

La mise en place de ce système requiert une modification correspondante de la LRTV.

#### **7.4.1 Avantages du système 4**

Dans la mesure où ce système lie, comme le système actuel, la redevance au fait de disposer d'une radio ou d'une télévision, sur les quatre solutions proposées, ce serait celle qui engendrerait le moins de changement par rapport au système en vigueur. Grâce à cette modification du système, le potentiel des personnes assujetties à la redevance devrait être mieux exploité. Par rapport aux systèmes 1 et 2, le cercle des personnes physiques assujetties à la redevance est plus important, celui des entreprises à peu près identique au système 2.

Le coût devrait être moins élevé qu'aujourd'hui: tout d'abord, le traitement des déclarations de non-possession serait vraisemblablement moins compliqué que l'acquisition actuellement nécessaire de personnes assujetties; ensuite, les contrôles auprès des ménages ayant établi une déclaration de non-possession devraient être moins difficiles à effectuer que les actuels contrôles réalisés dans les ménages déclarés ou non déclarés. Parmi les nouvelles solutions, le système 4 est la seule qui maintienne une redevance basée sur l'intensité d'utilisation de la radio et de la télévision dans les entreprises.

#### **7.4.2 Inconvénients du système 4**

En y regardant de plus près, les avantages précités sont à relativiser, principalement parce que l'obligation de payer la redevance reste couplée à l'appareil de réception. Les problèmes évoqués pour les appareils multifonctionnels se posent également avec ce système. De plus, celui-ci est le seul à maintenir des contrôles – généralement perçus comme désagréables – de la possession d'appareils de réception dans les ménages et les entreprises.

S'ajoute un autre inconvénient, de nature pratique. Lorsqu'une personne déclare qu'elle ne possède pas d'appareil de réception, ou qu'elle le cache dans l'armoire le temps d'un contrôle, il s'agit uniquement de la situation à un moment donné. La personne peut tout à fait acquérir un appareil dès le lendemain ou remettre en marche un appareil mis hors service. Il faudrait, dans ces cas-là, introduire parallèlement une obligation de s'annoncer, ce qui réduit du coup le gain d'efficacité par rapport au système actuel. En comparaison, les avantages ne seraient donc pas significatifs.

L'investissement devrait être plus important qu'avec le système 3. Sans clarifications plus précises, il est délicat d'évaluer les problèmes liés au règlement détaillé de la déclaration de non-possession et ceux que les avantages de ce système pourraient atténuer.

## 7.5 Récapitulatif (simplifié) des quatre systèmes de financement possibles

	1) Produit de l'impôt fédéral direct	2) Redevance perçue avec l'impôt fédéral direct	3) Redevance générale	4) Redevance générale avec déclaration de non-possession	Système actuel (redevance de réception)
Condition: existence de l'appareil de réception	non	non	non	oui <sup>38</sup>	<i>oui</i>
Assujettissement des personnes physiques	Par contribuable ou couple marié	Par contribuable adulte <sup>39</sup>	Par ménage	Par ménage	<i>Par ménage</i>
Proportion de personnes assujetties sur le nombre total <sup>40</sup>	env. 70% <sup>41</sup>	env. 70% <sup>42</sup>	100%	Radio: env. 97%/ TV: env. 93% <sup>43</sup>	<i>Radio: 89,0%/ TV: 89,8% <sup>44</sup></i> <i>(état 2008)</i>
Assujettissement des entreprises	Non assujetties <sup>45</sup>	Par entreprise imposable	Par entreprise (établissement stable)	Par entreprise (établissement stable)	<i>Par entreprise (établissement stable)</i>
Proportion d'entreprises assujetties sur le nombre total	0% <sup>46</sup>	env. 45% <sup>47</sup>	100%	Radio: env. 58%/ TV: env. 26% <sup>48</sup>	<i>Radio: 19,5%/ TV: 7,5% <sup>49</sup></i> <i>(état 2008)</i>
Montant de la redevance par assujetti	Proportionnelle à la capacité contributive	Montant unique par assujetti	Montant unique par assujetti	Montant unique par assujetti	<i>Montant unique par assujetti</i>
Exonérations relevant de considérations	Prévues par le système	Prévues par le système	Possibles	Possibles	<i>Oui</i>

<sup>38</sup> Exonération de la redevance uniquement après apport de la preuve qu'aucun appareil radio et/ou de télévision n'est à disposition.

<sup>39</sup> Sont assujettis les adultes qui paient des impôts fédéraux directs. Dans le cas des couples mariés, la redevance est prélevée deux fois.

<sup>40</sup> Les éventuelles exonérations relevant de considérations d'ordre social ne sont pas prises en compte.

<sup>41</sup> Données calculées sur la base des statistiques des impôts fédéraux directs, périodes fiscales 2005 et antérieures, de l'Administration fédérale des contributions (<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/index.html?lang=fr>).

<sup>42</sup> Cf. note de bas de page n°41

<sup>43</sup> Indications reposant sur les estimations de Billag SA selon lesquelles 97% des ménages (privés et collectifs) disposent aujourd'hui d'une radio et 93% d'une télévision et sont assujettis à la redevance (données calculées à partir du Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008).

<sup>44</sup> Proportion des ménages déclarés auprès de Billag et effectivement assujettis (*incl.* bénéficiaires de prestations complémentaires exonérés) par rapport à l'ensemble des ménages (privés et collectifs) (données calculées à partir du Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008). En théorie, le potentiel des personnes assujetties à la redevance est actuellement aussi élevé que celui du système 4, soit 97% pour la radio et 93% pour la télévision.

<sup>45</sup> Cf. point 7.1

<sup>46</sup> Cf. point 7.1

<sup>47</sup> Cf. note de bas de page n°41

<sup>48</sup> Indications reposant sur les estimations de Billag SA selon lesquelles 58% des entreprises disposent aujourd'hui d'une radio et 26% d'une télévision (Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008). La fiabilité de ces chiffres est discutable, ils devraient en fait être plus élevés (cf. point 7.8.2).

<sup>49</sup> Proportion des entreprises effectivement annoncées auprès de Billag SA sur le nombre total d'entreprises (données calculées à partir du Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008). En théorie, le potentiel des entreprises assujetties à la redevance est actuellement aussi élevé que celui du système 4, soit 58% pour la radio et 26% pour la télévision.

<sup>50</sup> P. ex. exonération (comme aujourd'hui) des personnes fortement dépendantes, des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI, ou pour d'autres raisons (p. ex. personnes à faibles revenus).

d'ordre social <sup>50</sup>					
Barème en fonction du mode d'utilisation dans les entreprises <sup>51</sup>	-	Possible (mais pas prévu par le système)	Possible (mais pas prévu par le système)	Possible	<i>Oui</i>
Encaissement de la redevance	Cantons	Cantons	Plusieurs possibilités <sup>52</sup>	Plusieurs possibilités <sup>53</sup>	<i>Adjudication publique</i>

---

<sup>51</sup> P. ex. distinction (comme aujourd'hui) entre réception à titre professionnel ou commercial, et redevances différentes en conséquence.

<sup>52</sup> Cf. point 7.6.3

<sup>53</sup> Cf. point 7.7

## 7.6 Evaluation des quatre systèmes de financement proposés

### 7.6.1 Critères d'évaluation

L'évaluation des quatre systèmes de financement doit tenir compte de toutes les attentes et de toutes les demandes, aussi nombreuses et variées soient-elles, auxquelles un nouveau système de redevance est tenu de répondre. Il convient donc de procéder à une évaluation différenciée des systèmes selon plusieurs critères.

- Critère "Adaptation à l'évolution de la technologie"

S'agissant de l'adaptation du système de redevance à l'évolution de la technologie des appareils de réception expressément mentionnée dans le mandat du Parlement, en renonçant à identifier les types d'appareils assujettis à la redevance, les systèmes 1, 2 et 3 résolvent les problèmes liés aux appareils multifonctionnels, ce qui n'est pas le cas du système 4.<sup>54</sup>

- Critère "Coûts" (cf. point 7.9.1)

Les coûts inhérents à un système constituent un critère important. En effet, nombreux sont ceux qui jugent l'actuel système de redevance cher, ce qui a nettement contribué à la nécessité d'établir le présent rapport. Dans ces conditions, les systèmes 1 et 2, liés aux impôts fédéraux directs et bien plus coûteux que l'actuel système de redevance, obtiennent forcément une évaluation défavorable. Pour autant que les exonérations et l'encaissement soient comparables, les autres systèmes – en particulier les systèmes 3 et 4 – seraient moins compliqués et donc moins coûteux que le modèle actuel, même si le système 3 devrait mieux s'en sortir que le système 4.

- Critère "Montant de la redevance" (cf. point 7.9.2)

Si le critère consiste dans la redevance la plus faible possible pour les ménages et les entreprises assujettis, alors le système 3 vient en tête. Le système 4 coûte plus cher aux ménages et aux entreprises que le système 3, mais moins cher que le modèle actuel. Les systèmes 1 et 2 ne sont pas directement comparables avec les autres, car la redevance n'est pas perçue par ménage, mais par personne (adulte). Si la comparaison porte sur un ménage composé d'une seule personne, alors la redevance du système 2 est moins élevée que celles des autres systèmes. A partir de deux personnes par ménage, dont l'impôt sur le revenu est fixé séparément, la redevance du système 2 excède celles des systèmes 3 et 4 (et aussi du système actuel). Avec le système 1, l'incidence fiscale sur les personnes assujetties est supérieure à celle du système 2; en effet, le système 1 est le plus coûteux en termes de perception, et la redevance sur les ménages doit compenser le fait que les entreprises ne sont plus taxées. Pour le système 1, il faut toutefois savoir que l'impact financier moyen calculé par personne est peu parlant, car le montant effectif de la redevance dépend de la capacité contributive de chaque personne assujettie. Enfin, il faut mentionner que le système 4 est le plus favorable aux ménages et aux entreprises qui utilisent uniquement *soit* une radio *soit* une télévision, car il est lié à la possession d'appareils de réception.

- Critère "Prise en compte de la capacité économique"

Si l'on considère la dimension sociale des différents systèmes de redevance, c'est-à-dire leur capacité économique (contributive), alors le système 1 arrive en tête, car la redevance y est calculée en fonction du revenu imposable. Dans la mesure où le système 2 exonère de la redevance les personnes à faibles revenus et les entreprises ne réalisant pas de bénéfice, il peut également être considéré comme légèrement plus social que les deux autres solutions, le modèle actuel compris.

---

<sup>54</sup> Les dépenses de l'organe de perception pourraient évoluer par rapport à leur niveau actuel, selon que le nombre de cas posant problème s'inscrit à la hausse ou à la baisse, chose difficile à prévoir.

- Critère "Continuité du système"

Si l'on compare les quatre solutions sous l'angle de la continuité avec le système en place – critère positif dans le présent rapport (mots-clés: coût de la mise en œuvre, problèmes d'adaptation, dimension psycho-politique) –, alors le système 4 se classe au premier rang, car il remplace simplement l'annonce par la déclaration de non-possession. Les trois autres solutions suppriment le fait générateur de la redevance en vigueur jusqu'ici (la possession d'un appareil de réception) et introduisent un changement radical du système. Comme ils sont alignés sur les impôts fédéraux directs, les systèmes 1 et 2 impliquent même un double changement de système.

## 7.6.2 Récapitulatif de l'évaluation

<i>Critère d'évaluation</i> / <i>Système</i>	<b>1) Produit des impôts fédéraux directs</b>	<b>2) Redevance perçue avec les impôts fédéraux directs</b>	<b>3) Redevance générale</b>	<b>4) Redevance générale avec déclaration de non-possession</b>	<i>Système actuel (redevance de réception)<sup>55</sup></i>
Adaptation à l'évolution de la technologie	+++	+++	+++	---	---
Faibles coûts directs ou indirects du système	--- <sup>56</sup>	--	+++	++	+
Faible incidence par ménage - avec 1 adulte / - avec 2+ adultes	(++ / ---) <sup>57</sup>	+++ / --	++ / +++	+ / ++	- / +
Faible incidence par entreprise	( <sup>58</sup> )	-	+++	++	+
Prise en compte de la capacité économique (contributive) <sup>59</sup>	+++	++	+	+	+
Continuité du système	--	--	-	++	+++

*Récapitulatif de l'évaluation des systèmes de financement (évaluation à 6 degrés, de +++ = valeur maximale à --- = valeur minimale)*

## 7.6.3 Conclusion de l'évaluation

Le présent rapport, qui porte sur la recherche d'une alternative à l'actuel système de redevance, a essentiellement été motivé par l'adaptation des appareils de réception à l'évolution de la technologie, les coûts de l'encaissement ainsi que le montant de la redevance par ménage ou par entreprise. Si ces trois critères sont considérés comme les plus importants – les quatre premières lignes du tableau ci-dessus –, les systèmes 1 et 2 alignés sur l'impôt fédéral direct présentent alors des inconvénients

<sup>55</sup> Est évalué le système de redevance existant dans sa structure actuelle. Si la structure de ce système devait être modifiée (sans modification de la loi) – p. ex. suppression des exonérations – cela diminuerait légèrement son coût, mais au prix d'un modèle moins social.

<sup>56</sup> Dans le système 1, les coûts élevés ne reflètent pas les frais supplémentaires liés au système (qui sont presque nuls), mais le dédommagement des cantons fixé dans la Constitution pour la perception de l'impôt (cf. point 7.1).

<sup>57</sup> Comme la redevance est déterminée individuellement en fonction des revenus, elle diffère pour chaque contribuable. Il n'est donc pas possible de comparer ce système avec les autres sur la base de ce critère.

<sup>58</sup> Aucune évaluation concernant les entreprises, car elles ne sont pas prises en compte dans ce système.

<sup>59</sup> Evaluation dans l'hypothèse selon laquelle les systèmes 3 et 4 maintiennent les exonérations actuelles pour les bénéficiaires de prestations complémentaires et les personnes fortement dépendantes.

non négligeables, car non seulement ils ne sont pas moins chers que le système actuel, mais en plus, ils taxent plus fortement la plupart des ménages. Le système 4 supporte le mieux la comparaison, même s'il ne tient pas compte de l'évolution technologique des appareils de réception et qu'il ne résout pas le problème actuel de délimitation concernant les appareils multifonctionnels. Au global, c'est le système 3 qui obtient la meilleure note au regard des trois critères principaux: il s'agit de la redevance générale pour les ménages et les entreprises qui n'est pas liée à la possession d'un récepteur.

## **7.7 Encaissement de la redevance (dans les systèmes 3 et 4)**

Les deux premières solutions sur les quatre nouvelles présentées ici ne séparent pas l'encaissement de la redevance du système lui-même: l'enregistrement et la perception de la redevance sont du ressort des cantons. En revanche, les systèmes 3 et 4 proposent plusieurs possibilités pour l'encaissement de la redevance. Il y a deux manières de désigner un organe d'encaissement: l'attribution du mandat selon le droit sur les marchés publics (adjudication publique) et l'attribution du mandat à un ou plusieurs acteurs. La LRTV ne précise pas la méthode d'attribution du mandat.<sup>60</sup>

### **7.7.1 Adjudication publique du mandat d'encaissement**

Le mandat d'encaissement a déjà été attribué deux fois en application du droit sur les marchés publics (cf. annexe point 7.8.2). L'avantage de ce mode d'attribution réside dans le fait que c'est le candidat le plus approprié qui reçoit le mandat d'encaissement. La qualification ne se mesure pas uniquement d'après le niveau le plus faible possible des coûts d'exploitation, mais couvre aussi les critères de professionnalisme, de fiabilité et de ressources en personnel suffisantes. Cette méthode permet également de supposer que tous les candidats sont suffisamment motivés pour remplir le mandat.

### **7.7.2 Attribution du mandat d'encaissement**

Le mandat d'encaissement est attribué à un ou plusieurs acteurs précis, censés posséder déjà, du fait de leur activité, certains instruments et/ou certaines connaissances techniques nécessaires pour la perception et le recouvrement de la redevance. Les synergies ainsi obtenues devraient théoriquement entraîner une diminution des coûts de l'encaissement et donc une baisse de la redevance. Les relations existantes avec un cercle de clients recoupant le plus possible le cercle des assujettis à la redevance (ici, les ménages ou les entreprises) jouent un rôle essentiel. Les synergies sont d'autant plus probables qu'il existe déjà un système de gestion de la clientèle au moyen d'une banque de données, une correspondance régulière avec les clients ou un système rôdé de facturation. L'attribution du mandat d'encaissement exigerait une base légale particulière. En outre, elle ne pourrait se faire qu'avec l'accord du mandataire; les conditions devraient en être précisées dans un contrat. Dans le cas d'une entreprise de la Confédération ou d'une entreprise contrôlée par elle, l'attribution peut être réglée par la loi.

Les synergies sont les plus importantes lorsque l'activité principale d'un acteur porte sur toutes les régions de Suisse et sur toute la population. Les meilleurs candidats seraient donc les prestataires suisses bénéficiant d'une position de monopole. A la faveur de la libéralisation de presque tous les marchés au cours des dernières décennies, les acteurs seuls sur un marché se sont raréfiés en Suisse aussi. Dans ce contexte, la Poste – une régie de la Confédération – occupe une place importante, car elle dispose d'une position de monopole dans son secteur (envoi de lettres d'un poids maximum de 50 grammes). Les acteurs sont nombreux sur la plupart des marchés suisses entrant ici en ligne de compte, p. ex. sur le marché de l'électricité, de la téléphonie ou de l'assurance-maladie. Si le mandat d'encaissement n'était confié qu'à une ou plusieurs grandes entreprises, non seulement il ne serait alors pas possible de toucher toutes les personnes assujetties à la redevance, mais le marché serait également faussé au détriment des acteurs non mandatés. Sur un marché libéralisé, le mandat d'encaissement devrait être transmis à tous les acteurs en même temps, c'est-à-dire à toutes les branches.

---

<sup>60</sup> "Le Conseil fédéral peut déléguer la perception de la redevance de réception et les tâches qui en découlent à un organe indépendant. (...)" (art. 69, al. 1, LRTV)

En ce qui concerne l'attribution du mandat d'encaissement à une pluralité d'acteurs, une réserve importante s'impose. Il ressort des expériences accumulées jusqu'ici avec Billag SA et des discussions menées avec les responsables cantonaux des impôts que la centralisation de l'activité d'encaissement sur un seul acteur constitue un élément essentiel d'un encaissement performant. L'efficacité présuppose une harmonisation de toutes les activités centrales de l'encaissement: gestion de la banque de données clients, outils informatiques, pratique des renseignements et pratique habituelle, centres d'appel, relations publiques. Comme présenté plus haut avec le système 2 (cf. point 7.1.2), un règlement décentralisé de ces activités alourdit à plus d'un titre la charge de travail, ralentit les processus et accroît ainsi leurs coûts. Les petites entreprises en particulier auraient du mal à acquérir les ressources et les compétences nécessaires pour remplir ces tâches. Plus le nombre d'acteurs simultanés est élevé, plus la mise en place et l'entretien d'une pratique uniforme dans tous ces domaines s'avère compliquée. Les coûts entraînés par une surveillance efficace des activités administratives et financières des différents acteurs croissent proportionnellement au nombre d'intervenants. L'attribution du mandat d'encaissement à toute une branche comptant beaucoup d'acteurs différents est assortie de moins bonnes conditions que l'attribution à un seul mandataire.

Dans ce qui suit, nous étudierons aussi dans le détail la solution qui consisterait à attribuer le mandat d'encaissement à la Confédération.

Il faut en outre souligner que les acteurs mentionnés ci-après (à l'exception de la Confédération) peuvent également postuler dans le cadre de l'adjudication publique du mandat d'encaissement. En comparant avec les autres candidatures, l'on se rendrait compte si les avantages présumés d'un tel acteur se traduiraient par une offre plus avantageuse pour les assujettis à la redevance. Aucune entreprise existante ne pourrait assumer les activités d'encaissement avec son seul personnel en place et ses outils informatiques existants, même si elle dispose déjà de connaissances spécifiques et de relations avec la clientèle. L'ampleur de la tâche (cf. annexe point A1.2.5.3) implique inévitablement pour chaque acteur un développement significatif de sa structure.

#### 7.7.2.1 Attribution à un seul acteur

- La Poste

La Poste est une régie de droit public qui jouit d'un monopole avec mandat de prestations dans le domaine de l'expédition de lettres d'un poids maximum de 50 grammes. Elle présente plusieurs atouts pour l'encaissement de la redevance de réception puisque, grâce à ce monopole et à son mandat de prestations couvrant tout le territoire, elle possède une banque de données avec les adresses de tous les ménages et de toutes les entreprises en Suisse, et entretient des contacts réguliers avec la clientèle. Ses activités sont centralisées, elle dispose déjà d'un centre d'appel et d'un réseau de guichets postaux. Toutefois, la Poste n'entretient pas elle-même de correspondance régulière avec ses clients et ne leur envoie pas non plus régulièrement de factures. L'attribution du mandat d'encaissement conférerait en outre à la Poste, grâce au financement de son infrastructure, un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises privées d'expédition et de courrier dans les secteurs libéralisés dans lesquels la Poste intervient également. Enfin, nous ne savons pas combien de temps ce monopole va encore perdurer.<sup>61</sup>

- SRG SSR

La SRG SSR Idée suisse n'a que des relations indirectes avec les consommateurs de ses programmes de radio et de télévision. Si elle est prise en compte comme organe d'encaissement potentiel, c'est parce que plus de 90% du produit de la redevance lui reviennent. La SRG SSR a donc tout intérêt à ce que le produit de la redevance soit le plus élevé possible et sa perception la plus performante possible. Elle dispose de l'avantage de pouvoir insérer directement dans ses programmes les messages qu'elle souhaite faire passer aux personnes assujetties à la

---

<sup>61</sup> Le Conseil fédéral a l'intention d'ouvrir complètement à la concurrence le marché de la Poste en Suisse dans l'année qui suivra l'entrée en vigueur de la nouvelle législation postale – en cours d'examen parlementaire depuis mi-2009 (cf. communiqué de presse du DETEC du 20.5.2009, sous <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=fr&msg-id=27000>). Etant donné que le mandat public de prestations de la Poste devrait être maintenu après la fin du monopole, la Poste perdra peut-être certains clients, mais disposera comme avant d'une banque d'adresses couvrant toute la Suisse.

redevance. Si elle remportait le mandat d'encaissement, il n'y aurait guère de distorsion du marché entre les diffuseurs suisses nationaux et régionaux, étant donné que la LRTV confère de toute manière une position particulière à la SSR.

Cependant, la SRG SSR ne dispose d'aucune expérience d'encaissement, elle devrait mettre en place ou acquérir l'ensemble des outils nécessaires: banque de données de clients, connaissances techniques et personnel pour la correspondance et la facturation en masse. Cette solution présenterait également l'inconvénient que, parmi les bénéficiaires du produit de la redevance, seule la SSR serait chargée de l'encaissement de cette dernière. Or, outre la SSR, 34 autres diffuseurs de programmes de radio et de télévision perçoivent actuellement une quote-part de la redevance. Autre variante possible, la solution choisie en Allemagne: tous les diffuseurs de programmes percevant une partie de la redevance se regrouperaient au sein d'une société commune à laquelle le mandat d'encaissement serait confié. Mis à part l'intérêt commun pour un produit de la redevance le plus élevé possible, une telle société ne présenterait pas d'avantages particuliers pour l'activité d'encaissement: elle devrait mettre en place une organisation toute nouvelle et commencer par acquérir les compétences requises. On peut donc douter de l'avantage d'un tel modèle par rapport au modèle actuel.

#### 7.7.2.2 Attribution à plusieurs acteurs

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous doutons de la pertinence d'une attribution du mandat à plusieurs acteurs; toutefois, afin d'être le plus exhaustif possible, nous évoquerons quelques marchés présentant des avantages spécifiques pour l'encaissement de la redevance de réception. Et ceci, également parce que certains de ces acteurs ont expressément été mentionnés dans les débats publics qui ont porté sur la redevance de réception et mené à l'élaboration du présent rapport.

- Entreprises d'électricité

Le rapprochement du mandat d'encaissement avec la distribution d'électricité semble au premier abord évident. Les entreprises d'électricité approvisionnent pratiquement tous les ménages et toutes les entreprises de Suisse, disposent de données sur leurs clients et établissent régulièrement des factures adressées à ces derniers. Dans certains pays, la redevance de réception est même facturée en même temps que la consommation électrique (cf. point 5). Un tel modèle est en fait surtout judicieux sur des marchés organisés de manière monopolistique ou oligopolistique, sur lesquels un seul acteur ou quelques rares acteurs interviennent. Or, le marché de l'électricité suisse est très fragmenté, avec près de 800 prestataires et gestionnaires de réseau différents. En outre, ces acteurs sont très hétérogènes: ils vont du petit distributeur exerçant à titre d'activité annexe aux grandes entreprises. La branche compte de nombreuses banques de données et des systèmes informatiques différents, elle ne dispose pas de centres de services ou de compétences centralisés.<sup>62</sup> Il faudrait aussi résoudre le problème de la fourniture d'électricité aux clients qui transfèrent et facturent ensuite l'électricité en interne à plusieurs ménages ou entreprises. Il semble donc difficilement envisageable que la pratique commune requise à tous les niveaux pour l'encaissement de la redevance puisse être instaurée dans ces conditions. Enfin et surtout, la surveillance juridique et financière d'une telle quantité d'acteurs nécessiterait un investissement important et resterait limitée dans ses effets.

- Entreprises de télécommunication

Les exploitants d'entreprises de télécommunication envoient régulièrement des factures à leurs clients et disposent des données clientèle correspondantes. Swisscom doit remplir un mandat de service universel. En tant que principal fournisseur, Swisscom ne dessert toutefois, dans le domaine de la téléphonie sur les réseaux fixes, que 67% de tous les clients, de sorte que pour l'encaissement de la redevance de réception certains des 75 autres opérateurs de téléphonie fixe devraient être mis à contribution.<sup>63</sup> En outre, plus le temps passe, moins les services

---

<sup>62</sup> L'Association des entreprises électrique suisses (AES), qui regroupe quelque 400 entreprises, ne s'estime d'elle-même pas compétente. En outre, à l'inverse de l'OFCOM, elle pense que "les conditions ne sont pas réunies dans notre branche pour un tel modèle d'encaissement".

<sup>63</sup> Les données de ce paragraphe sont issues de la Statistique officielle des télécommunications 2007 de l'OFCOM (<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/zahlen/00744/00746/index.html?lang=fr>)

téléphoniques sur réseaux fixes couvrent l'ensemble du territoire; depuis 2003, le nombre total de raccordements et de clients ne cesse de reculer. Ce phénomène s'explique par le fait que les raccordements mobiles remplacent de plus en plus les raccordements fixes. Or, les services téléphoniques sur réseaux mobiles ne couvrent pas non plus l'intégralité du territoire; près de 80% de la population disposaient en 2007 d'un téléphone mobile (Swisscom sert 61% de ces clients). En conséquence, les (au total 7) opérateurs de téléphonie mobile devraient également se voir confier le mandat d'encaissement. Comme dans le cas des fournisseurs d'électricité, le marché de la téléphonie ne dispose pas non plus d'institutions ni de centres de services et de compétences centralisés. La surveillance devrait être assumée par une instance ne relevant pas de l'Etat puisque Swisscom est détenue majoritairement par la Confédération.

- Opérateurs de réseaux câblés

En Suisse, on dénombre plus de 300 diffuseurs de programmes de radio et de télévision via les réseaux de lignes, qui sont pour la plupart des opérateurs classiques de réseaux câblés. S'ils envoient la majeure partie des factures aux propriétaires d'immeubles (et non à chaque ménage), ils en envoient tout de même régulièrement à leurs clients. Outre le nombre élevé d'acteurs, l'inconvénient de cette solution pour l'encaissement de la redevance réside dans le fait que tous les réseaux conjugués ne touchent pas l'ensemble des ménages et des entreprises.<sup>64</sup> Le principal prestataire, Cablecom, gère près de 54% de tous les raccordements.

- Caisses de compensation de l'AVS/AI

La Suisse compte au total 103 caisses de compensation, qui se répartissent en trois catégories : caisses de la Confédération, caisses cantonales et caisses professionnelles.<sup>65</sup> Ces caisses peuvent accéder à un registre central des adresses, dans lequel sont inscrites toutes les personnes physiques et toutes les entreprises de Suisse (mais pas les ménages). Ce contexte impliquerait – comme dans le cas du système 2 – un passage de l'assujettissement des ménages à l'assujettissement des personnes physiques. Or, les caisses de compensation entretiennent des contacts directs non pas avec ces personnes mais avec les entreprises et les employeurs. En outre, la gestion de la TVA, à laquelle est soumise la redevance de réception, serait une nouveauté pour les caisses de compensation.<sup>66</sup> La surveillance de la Confédération est répartie sur trois départements différents suivant les différentes catégories de caisses. Par contre, en cas de réclamation, les voies de droit sont les mêmes pour toutes les caisses de compensation.

- Assurances dans le domaine obligatoire

De nos jours, quelque 90 caisses-maladie offrent des prestations dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins<sup>67</sup> et se partagent au total quelque 7,5 millions de clients auxquels elles établissent régulièrement des factures. De la même manière que les membres d'un ménage peuvent être assurés auprès de caisses-maladie différentes, l'obligation de payer la redevance devrait s'appliquer aux personnes physiques (adultes). Or, comme il n'existe aucune banque de données centralisée de l'ensemble des assurés, le taux de fluctuation élevé compliquerait encore la gestion des personnes assujetties. En outre, si les entreprises devaient également être prises en compte, la Suva et les 40 autres assureurs inscrits au registre proposant l'assurance obligatoire des accidents professionnels devraient aussi se voir attribuer le mandat d'encaissement.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> D'après les statistiques de l'association de branche Swissscale, tous les opérateurs de réseaux câblés géraient au total 2,67 millions de raccordements, soit à peine 90% des ménages (et à peine 80 % des ménages et des entreprises confondus).

<sup>65</sup> Les caisses de compensation sont organisées conformément aux dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10) et de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20).

<sup>66</sup> Cf. note de bas de page n°29

<sup>67</sup> Les données mentionnées dans ce paragraphe sont tirées de la Statistique 2008 des assurances sociales suisses établie par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

<sup>68</sup> Près de 26% des 440 000 entreprises assurées au total travaillent avec la Suva.

A l'heure actuelle, les adresses récoltées par Billag pour son activité d'encaissement sont la propriété de la Confédération, et Billag n'a pas le droit de les utiliser à d'autres fins<sup>69</sup>. Si le mandat d'encaissement était désormais attribué à un acteur possédant déjà une banque de données, cette pratique ne pourrait plus être poursuivie. Le brassage d'adresses aux origines différentes dans une seule banque de données pourrait s'avérer problématique au regard de la protection des données. En outre, l'acteur qui recevrait le mandat bénéficierait d'un avantage par rapport à ses concurrents puisqu'il pourrait ensuite utiliser sur son marché d'origine les adresses récoltées aux fins de l'encaissement.

#### 7.7.2.3 Attribution à la Confédération

Pour les systèmes 3 et 4, l'encaissement peut tout à fait être assumé par la Confédération, car la redevance lui est due. Cette solution présente deux avantages: il ne serait pas nécessaire de réaliser des bénéfices et la Confédération pourrait reprendre gratuitement les données dont dispose Billag concernant la clientèle.<sup>70</sup>

Or, la Confédération n'a actuellement aucun savoir-faire en la matière et aucune synergie ne se dégage. La Confédération a d'ailleurs externalisé des activités dans d'autres domaines, comme l'enregistrement et la perception de l'impôt fédéral direct aux cantons. La mise en place d'une organisation correspondante au sein de l'Administration fédérale nécessiterait un investissement conséquent en termes aussi bien financiers que de personnel. Si l'on se réfère à l'effectif actuel de Billag, soit 300 collaborateurs, il ressort clairement qu'une telle organisation fédérale aurait la taille d'un office fédéral.

### 7.7.3 Résumé relatif à l'encaissement

Avec les solutions 3 et 4, l'encaissement de la redevance peut revêtir plusieurs formes et le mandat être attribué de deux manières: un appel d'offres public ou l'attribution sur la base d'une nouvelle disposition légale. L'appel d'offres public – sur appel d'offres ou sur invitation – présente l'avantage qu'il permet de choisir le plus approprié des candidats. Comme l'attribution s'effectue selon le principe de la concurrence, elle s'inscrit automatiquement dans l'intérêt des personnes assujetties à la redevance: la procédure d'encaissement doit être efficace et générer une redevance aussi faible que possible.

Concernant l'attribution du mandat d'encaissement, il ressort de l'expérience et des analyses développées dans le présent rapport que l'enregistrement et la perception décentralisés de la redevance par un grand nombre d'acteurs ne peuvent pas être aussi bon marché et efficaces que la prise en charge de ces tâches par un seul intervenant. Les avantages naturels qu'apportent les entreprises de certains secteurs économiques (p. ex. activité globale couvrant toute la Suisse, banque de données concernant la clientèle, envoi régulier de factures) sont loin de compenser les inconvénients découlant du grand nombre d'acteurs impliqués (banques de données décentralisées, outils informatiques incompatibles, absence de centres de services, de compétences et de décisions centralisés, risque de pratiques différentes, voies de recours diverses, surveillance coûteuse et peu efficace). La centralisation des activités pertinentes est déterminante pour l'efficacité de l'encaissement et sa simplification. Si une entreprise existante présentait de tels avantages, on pourrait envisager de lui confier l'encaissement de la redevance. A l'instar de tous les autres acteurs évoqués<sup>71</sup>, elle devrait néanmoins participer à l'appel d'offres public. Ses avantages naturels seraient alors mis à l'épreuve de la concurrence et l'on pourrait déterminer si l'offre proposée est effectivement la meilleure. Ce constat démontre également la supériorité de l'appel d'offres public par rapport à l'attribution lors de l'adjudication du mandat d'encaissement.

A noter enfin que les avantages des deux possibilités peuvent se combiner dans une certaine mesure. Il serait ainsi envisageable qu'une entreprise travaillant de manière centralisée utilise également des

---

<sup>69</sup> Conformément à l'art. 66, al. 2, LRTV, des données ne peuvent être communiquées que pour la perception de montants dus au titre des droits d'auteur ainsi que pour la perception de la redevance d'utilisation cantonale pour la réception de programmes de radio et de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre.

<sup>70</sup> art. 66, al. 3, LRTV.

<sup>71</sup> A l'exception de la Confédération à laquelle le mandat pourrait uniquement être attribué de fait.

banques d'adresses décentralisées (p. ex. celles disponibles auprès des autorités fiscales cantonales).

## 7.8 Aspects généraux

Nous allons détailler ici quelques aspects du financement du système suisse de radio et de télévision qui concernent tous les systèmes mentionnés dans le présent rapport, et dont certaines facettes ont déjà été évoquées plus haut (au point 7).

### 7.8.1 Exonération de l'obligation de payer la redevance

L'actuel système de redevance de réception exonère certaines catégories de personnes de l'obligation de s'annoncer et donc de payer la redevance (cf. annexe points A1.2.2. et A1.2.3). La plupart de ces exonérations sont aujourd'hui incontestées et seraient maintenues dans un nouveau système (dans la mesure où celui-ci le permettrait). Il s'agit notamment de l'exonération des personnes séjournant peu de temps en Suisse, des représentations diplomatiques et du personnel diplomatique ainsi que des autorités fédérales (dans les locaux de travail). Par contre, l'exonération des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI a déjà soulevé la controverse. Beaucoup ne comprenaient pas que cette exonération aux pures motivations sociales s'exerce aux dépens du système de radio et de télévision et que les coûts soient compensés par le reste des personnes assujetties à la redevance. La deuxième cause sociale d'exonération, à savoir l'exonération des personnes fortement dépendantes et séjournant dans des établissements médico-sociaux, n'est pas remise en cause. Cette exonération n'a d'ailleurs rien de social mais reflète la logique du système de redevance existant: les personnes fortement dépendantes n'étant pas en état de tenir leur maison, elles ne sont pas capables non plus de remplir l'obligation de s'annoncer ni de payer la redevance.

Les quatre solutions de financement proposées laissent une marge de manœuvre plus ou moins importante en matière de maintien des exonérations en vigueur:

- Avec le système 1, la question de l'exonération ne se pose pas, car la redevance est couverte par le budget de la Confédération et le besoin de fonds complémentaire est financé par une augmentation de l'impôt fédéral direct. Cela signifie que cet impôt est perçu conformément aux principes des impôts fédéraux directs.
- Comme exposé plus haut (point 7.2), le maintien de ces deux exonérations dans le cadre du système 2 implique une charge de travail supplémentaire très importante et démesurée pour les administrations fiscales cantonales, qui devraient enregistrer et vérifier le degré de dépendance de chaque contribuable. En outre, fondé sur l'obligation faite aux personnes physiques de payer la redevance, le système 2 invaliderait la justification originelle portant sur les ménages. Les deux exonérations actuelles pourraient être remplacées par une seule exonération conditionnée par le revenu imposable,<sup>72</sup> mais cette solution s'accompagne aussi d'une charge de travail supplémentaire pour les administrations fiscales.
- Ces deux exonérations peuvent être maintenues avec les systèmes 3 et 4, même si cela implique la même charge de travail supplémentaire qu'avec le système actuel.

Les exonérations d'ordre social présentent l'inconvénient qu'elles privent doublement le système de radio et de télévision de moyens: d'une part, elles grèvent les coûts de perception et, d'autre part, elles amputent les recettes. En conséquence, soit le système perçoit moins d'argent, soit les personnes assujetties à la redevance doivent s'acquitter d'une redevance plus élevée pour compenser cette perte de revenus. Dans le cadre de l'actuel système de redevance, la perte annuelle de revenus résultant de l'exonération des bénéficiaires de prestations complémentaires s'élève à 95 millions de francs<sup>73</sup>, auxquels il faut ajouter le coût de la charge de travail induite de près de 1 million

<sup>72</sup> P. ex. nouvelle déduction spécifique sur le revenu imposable de chaque personne; si cette réduction entraîne la diminution des revenus en dessous du revenu minimal imposable, alors la redevance de réception est supprimée.

<sup>73</sup> En 2008, 205 000 bénéficiaires de prestations complémentaires étaient exonérés de la redevance radio et 209 000 de la redevance de télévision (Source: Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008). Le nombre de personnes fortement dépendantes dispensées de l'obligation de s'annoncer ne peut pas être déterminé.

de francs.<sup>74</sup> De l'autre côté, un système de financement de la redevance dont la conception occulterait toutes réflexions sociales aurait du mal à s'imposer dans l'opinion publique. Il est donc judicieux de se demander si les exonérations de la redevance motivées par une politique sociale ne devraient pas être systématiquement financées par les dépenses sociales de la Confédération, comme l'a déjà suggéré le Contrôle fédéral des finances.<sup>75</sup>

### 7.8.2 Assujettissement des entreprises

A l'exception du système 1, les systèmes de financement décrits dans le présent rapport reposent sur le principe qu'outre les personnes physiques, les entreprises sont également soumises à l'obligation de payer la redevance, comme c'était le cas jusqu'ici. Alors que le système 4 permet aux entreprises d'être exonérées de la redevance (si elles ne disposent pas d'appareils de réception), le système 3 impose toutes les entreprises et le système 2 seulement celle affichant des bénéficiaires. Il est important de souligner ce point puisqu'avec le système actuel, seule une minorité des entreprises s'acquittent effectivement de la redevance.

L'impact quantitatif des nouveaux systèmes de redevance pour les entreprises est difficile à estimer, car nous ne disposons d'aucune donnée fiable sur le nombre de sociétés assujetties en ce moment. Et personne ne sait vraiment si les chiffres de Billag repris dans le présent rapport traduisent effectivement la réalité, car ceux-ci se basent sur un recensement effectué il y a plusieurs années. En particulier, la proportion d'entreprises disposant d'une radio ou d'une télévision devrait être supérieure à ce que suppose Billag. L'OFCOM procède actuellement à une nouvelle collecte des données à ce sujet.

Tout en gardant cette réserve à l'esprit, nous allons examiner ci-après les chiffres de Billag SA.<sup>76</sup> D'après Billag, sur les 372 437 entreprises établies en Suisse, seulement 72 577 (19,5%) paient une redevance radio et 28 006 (7,5%) une redevance de télévision. Sur les 1'292 millions de francs de redevance facturés en 2008, seulement 29 millions (2,3%) sont acquittés par les entreprises. Il est également intéressant de noter que très peu d'appareils de réception sont disponibles dans les entreprises (et que le potentiel est donc très faible avec le système actuel): d'après les estimations de Billag, 58% des entreprises possèdent une radio et seulement 26% une télévision. Or, si l'on estime que pratiquement chaque entreprise dispose d'un ordinateur permettant au moins d'écouter la radio, ces chiffres sont sans doute très en deçà de la réalité. En d'autres termes, le passage à un système de redevance qui ne serait pas lié au fait de disposer d'un appareil de réception pénaliserait davantage les entreprises que les personnes physiques, même si dans leur grande majorité elles sont déjà censées s'acquitter de la redevance avec le système actuel.<sup>77</sup> Comme illustré dans le tableau du point 7.5, chacun des quatre nouveaux systèmes potentiels impose un plus grand nombre d'entreprises que le système actuel, y compris le système 4, qui repose toujours sur le fait de disposer d'un appareil de réception. L'extension de l'assujettissement ressortant du système 3 est particulièrement importante, car elle multiplie par cinq le nombre d'entreprises soumises à la redevance. Il faut en outre souligner que les trois systèmes qui ne reposent pas sur le fait de disposer d'un appareil de réception (systèmes 1, 2 et 3) renoncent à la distinction actuelle entre réception de programmes de radio et réception de programmes de télévision. Notons aussi que seul le système 3 maintient une variante de la différenciation actuelle des types d'utilisation (réception à titre professionnel ou commercial).

Si les systèmes 2, 3 et 4 sont censés éviter tous trois que les entreprises soient imposées plus fortement (le système 1 reposant sur l'augmentation des impôts fédéraux directs, celles-ci ne sont de toute façon pas concernées étant donné le plafond fixé dans la Constitution), ils offrent différentes possibilités. Les entreprises peuvent être exclues complètement de la redevance. Des solutions intermédiaires sont également envisageables, mais elles impliquent des coûts d'enregistrement plus

<sup>74</sup> Estimation de l'OFCOM. En 2008, Billag a traité plus de 8000 demandes d'exonération déposées par des bénéficiaires de prestations complémentaires (Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008).

<sup>75</sup> Examen de la situation financière et de l'efficacité de SRG SSR idée suisse, Rapport du 29 mars 2006 à l'intention du DETEC ([http://www.efk.admin.ch/pdf/5284\\_SRG-Bericht\\_fr.pdf](http://www.efk.admin.ch/pdf/5284_SRG-Bericht_fr.pdf))

<sup>76</sup> Tous les chiffres de ce paragraphe sont repris du Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008.

<sup>77</sup> D'après Billag, 93% des ménages possèdent une radio et 97% un appareil de télévision.

élevés (p. ex. assujettissement à la redevance uniquement à partir d'un certain chiffre d'affaires, éventuellement analogue à la TVA<sup>78</sup>, ou d'un certain bénéfice (système 2), ou uniquement à partir d'un certain nombre de collaborateurs (systèmes 3 et 4)). En outre, le montant de la redevance peut être sciemment maintenu à un bas niveau pour les entreprises.<sup>79</sup>

Avec le système 1, les entreprises organisées sous la forme d'une personne morale sont entièrement exonérées de la redevance.<sup>80</sup> Cette exonération totale semble également réalisable dans le cadre du système 3 notamment. Elle peut se justifier par le fait qu'avec le système 3, toute personne regardant la télévision ou écoutant un programme radio en dehors de son domicile (au bureau, chez le coiffeur, au club de sport, au supermarché, etc.) s'acquitte déjà de la redevance de réception en tant que membre d'un ménage. On peut toutefois se demander si l'exonération des entreprises organisées sous forme de personnes morales dans le système 1 respecte le principe constitutionnel de l'égalité de traitement (cf. point 7.8.3).

### 7.8.3 Constitutionnalité des systèmes examinés

A la demande de l'OFCOM, les deux professeurs émérites Georg Müller (droit constitutionnel et droit administratif) et Peter Locher (droit fiscal) ont vérifié la constitutionnalité des quatre systèmes envisagés. Les résultats de leurs examens font l'objet d'un rapport séparé, qui est disponible sur le site de l'OFCOM.<sup>81</sup>

Principal enseignement de ces expertises, les systèmes 2 à 4 sont réalisables dans le cadre constitutionnel actuel. Par contre, le système 1 fait l'objet de réserves juridiques importantes, car il prévoit de lier intégralement le financement de la radio et de la télévision au produit des impôts fédéraux directs.

#### 7.8.3.1 Système 1: problématique du point de vue constitutionnel

Les experts estiment qu'une adaptation de l'art. 128 de la Constitution s'avère inévitable pour que les personnes morales puissent être assujetties à la redevance (le taux constitutionnel maximal est déjà atteint aujourd'hui dans le cadre de l'art. 68 LIFD; cf. point 7.1). D'après eux, l'exemption des entreprises organisées sous forme de personnes morales ne serait pas justifiable du point de vue constitutionnel.

Les experts émettent également des réserves à l'encontre du financement, par le budget de la Confédération, de la SSR (et des autres diffuseurs subventionnés) prévu dans le système 1. Le principe constitutionnel de l'indépendance de la radio et de la télévision (art. 93, al. 3, Constitution) interdit à l'Etat toute ingérence dans la conception des programmes par le biais de ses décisions en matière de financement. Lors de la validation annuelle par le Parlement des crédits correspondants, il y aurait un risque que les politiques exercent une influence sur les diffuseurs de programme. Le message relatif à l'article sur la radio et la télévision soulignait déjà le fait qu'un financement à partir des fonds publics était problématique au regard de l'indépendance par rapport à l'Etat garantie constitutionnellement.<sup>82</sup>

#### 7.8.3.2 Systèmes 2 à 4: conformes à la Constitution – marge de manœuvre plus importante pour le législateur

D'après les experts, les trois autres systèmes sont compatibles avec la Constitution actuelle. Toutefois, le législateur dispose de marges de manœuvre très différentes pour la phase concrète de conception. Il ressort nettement du rapport que certains principes constitutionnels doivent être respectés.

---

<sup>78</sup> Sont assujetties à la TVA les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires annuel supérieur ou égal à 75 000 francs (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011: 100 000 francs)

<sup>79</sup> Il faut souligner que la redevance acquittée par chaque entreprise sera automatiquement réduite proportionnellement à l'augmentation du nombre d'entreprises assujetties (pour un produit constant des recettes provenant des entreprises).

<sup>80</sup> Cf point 7.1

<sup>81</sup> [http://www.bakom.admin.ch/themen/radio\\_tv/00630/03290/index.html?lang=fr](http://www.bakom.admin.ch/themen/radio_tv/00630/03290/index.html?lang=fr)

<sup>82</sup> Message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juin 1981 concernant l'article constitutionnel sur la radio et la télévision (FF 1981 II 849).

Dans le cas du *système 2* (perception de la redevance concomitamment avec les impôts fédéraux directs), les experts se sont demandé si la Confédération pouvait confier aux cantons des tâches exécutives sans base constitutionnelle spécifique. Ils ont répondu par l'affirmative, estimant qu'une modification de la loi est suffisante. Or, comme les impôts fédéraux directs constituent un champ de bataille très prisé des politiques, ils craignent que cela ne facilite les prises d'influence partisans et ne mette en danger l'autonomie des programmes. Ce risque pourrait être atténué si la redevance de réception était liée aux impôts cantonaux et communaux.

Dans le cas du *système 3* (redevance non liée au fait de disposer d'un appareil de réception), les experts partent du principe que la redevance comprend des éléments ressortant de plusieurs types de taxe (impôts à but spécial, redevances d'usage et contribution), et qu'elle peut ainsi être considérée comme une redevance répercutant des frais. D'après eux, sa perception est de la compétence de la Confédération en vertu des dispositions de l'art. 93 de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle oblige la Confédération à garantir financièrement que la radio et la télévision puissent assumer leur mandat de prestations. Les experts estiment que le législateur fédéral demeure relativement libre en matière de composition de la redevance, mais qu'il devrait respecter les principes de l'universalité et de l'égalité de traitement de la redevance. En conséquence, le cercle des personnes assujetties à la redevance devrait être déterminé de sorte à inclure toutes celles qui ont l'occasion de réceptionner des programmes. Mais on pourrait aussi considérer, en partant de ce principe, que tous les ménages et toutes les entreprises ont cette possibilité, car une délimitation réaliste du cercle des personnes assujetties revêt une importance primordiale.

Le *système 4* (redevance générale avec déclaration de non-possession) est également considéré comme constitutionnel, la Confédération étant compétente pour la perception d'une redevance qui ne soit pas liée au fait de disposer d'un appareil de réception.

Dans le cadre de ces trois systèmes, les experts considèrent qu'aucune disposition constitutionnelle ne justifie que la redevance soit déterminée proportionnellement aux revenus et à la fortune. Si le législateur exemptait certaines personnes de l'obligation de payer la redevance (p. ex. en raison de leur faible capacité économique), il devrait alors tenir compte du principe de l'égalité de traitement.

## 7.9 Comparaison financière

### 7.9.1 Coûts de la perception et de l'encaissement

Les coûts actuellement supportés par Billag SA pour l'encaissement des redevances de radio et de télévision peuvent servir de jauge pour la comparaison des coûts présumés des systèmes de financement présentés ici. Pour l'année 2008, Billag affiche des frais s'élevant à 50,6 millions de francs.<sup>83</sup> Aux coûts de l'actuel système de redevance, il faut également ajouter la contribution versée à l'OFCOM qui s'élève à 4 millions de francs chaque année (cf. annexe point A1.2.5.3). Si l'on part de l'hypothèse selon laquelle chacun des quatre systèmes de financement proposés enregistre le même produit net de 1,2 milliard de francs par an<sup>84</sup>, leurs coûts d'exploitation supposés peuvent être estimés comme suit:<sup>85</sup>

- Dans le cas du système 1, ce ne sont pas les dépenses effectives qui comptent pour la comparaison, mais le dédommagement versé aux cantons et défini dans la Constitution, soit 17% du produit des impôts fédéraux directs. Pour que l'augmentation des impôts fédéraux directs produise ce montant de 1,2 milliard de francs pour la radio et la télévision, il faudrait relever les impôts de telle sorte qu'ils rapportent 1,445 milliard de francs supplémentaires. C'est la seule manière de financer le dédommagement constitutionnel des cantons à hauteur de 245 millions de francs (soit 17% du produit complémentaire de 1,445 milliard de francs).
- Les coûts du système 2 sont difficiles à évaluer sans clarifications plus précises (cf. point 7.1.2), ils dépendent également de son articulation concrète. Au vu des clarifications effectuées jusqu'ici et de l'estimation réalisée par les responsables cantonaux des impôts, on peut partir du principe que les cantons devraient percevoir une indemnité annuelle atteignant jusqu'à 200 millions de francs pour l'enregistrement et la perception de la redevance de réception concomitamment aux impôts fédéraux directs.
- Les coûts du système 3 peuvent être déterminés de manière plus précise en prenant en compte les valeurs empiriques de l'actuel système de redevance. Par rapport à aujourd'hui, ce système permettrait d'épargner les dépenses entraînées par l'acquisition des nouveaux assujettis, par la gestion des désinscriptions ainsi que par le contrôle des personnes assujetties qui ont dénoncé leur assujettissement, soit a priori une économie de quelque 6 millions de francs. La gestion des personnes assujetties serait moins coûteuse qu'aujourd'hui et permettrait d'épargner 2 millions de francs supplémentaires.<sup>86</sup> En raison du nombre important d'assujettis à la redevance, les coûts entraînés par la facturation, les rappels et les poursuites devraient augmenter de près de 1 million de francs (estimation). De la même manière, ceux induits par les instances de surveillance et de recours (aujourd'hui l'OFCOM) devraient s'inscrire nettement à la baisse, a priori de près de 2 millions de francs par an.<sup>87</sup> Au total, on estime que le coût annuel du système 3 devrait s'élever à près de 45 millions de francs.<sup>88</sup> Ces calculs ne tiennent toujours pas compte des éventuelles économies réalisées grâce aux mesures comme celles évoquées au point 8 du présent rapport.
- Les coûts présumés du système 4 peuvent aussi être évalués à partir des dépenses actuellement engagées pour la perception de la redevance de réception. La suppression de l'acquisition de nouveaux assujettis permettrait d'économiser 5 millions de francs environ; cependant, dans ce système fondé sur le principe de la déclaration de non-possession, la

---

<sup>83</sup> Sans bénéfice; cf. annexe point A1.3.5

<sup>84</sup> Produit total actuel des redevances de réception, après déduction de la rémunération de Billag, de la contribution à l'OFCOM et de la TVA (sur la TVA, cf. note de bas de page 29).

<sup>85</sup> Ne sont pas pris en compte les coûts uniques, parfois conséquents, entraînés par la refonte du système.

<sup>86</sup> N'auraient plus lieu d'être les demandes concernant l'obligation de payer la redevance dans le cas d'appareils multifonctionnels, le barème employé pour les différents modes d'utilisation dans les entreprises; et les questions générales concernant les inscriptions et les désinscriptions seraient moins nombreuses.

<sup>87</sup> Les procédures engagées pour infraction à l'obligation de s'annoncer deviendraient caduques, et le nombre de plaintes contre les décisions de l'organe de perception de la redevance devrait sensiblement diminuer.

<sup>88</sup> Y compris exonération des bénéficiaires de prestations complémentaires et des personnes fortement dépendantes.

gestion des déclarations de non-possession coûterait plus cher qu'aujourd'hui. Par rapport à aujourd'hui, les dépenses occasionnées par la gestion des assujettis<sup>89</sup> et par le contrôle des ménages et entreprises ayant déposé une déclaration de non-possession devraient s'inscrire à la hausse, mais il est difficile de déterminer dans quelle proportion. En raison du nombre important d'assujettis à la redevance, les coûts occasionnés par la facturation, les rappels et les poursuites devraient légèrement augmenter. Au total, le système 4 devrait permettre à l'organe de perception de la redevance d'économiser 2 à 3 millions de francs et aux instances de surveillance et de recours 1 à 2 millions de francs.<sup>90</sup> Dans l'ensemble, le système 4 devrait coûter quelque 50 millions de francs par an<sup>91</sup>, mais d'autres économies seraient réalisables si ce système était combiné avec les mesures évoquées au point 8.

<i>(en millions de francs par an)</i>	<b>1) Produit des impôts fédéraux directs</b>	<b>2) Redevance perçue avec les impôts fédéraux directs</b>	<b>3) Redevance générale</b>	<b>4) Redevance générale avec déclaration de non-possession</b>	<i>Système actuel (redevance de réception)</i>
Coûts estimés de l'enregistrement et de l'encaissement (y compris instances de surveillance et de recours)	env. 245	env. 200	env. 45	env. 50	54,6

*Récapitulatif des coûts estimés de l'enregistrement et de l'encaissement pour les différents systèmes de financement (coûts uniques de refonte du système non compris)*

## 7.9.2 Impact financier pour les personnes assujetties

Si, comme le stipule la prémisse formulée au début du présent rapport, les quatre systèmes de financement considérés sont censés générer les mêmes recettes (nettes) qu'aujourd'hui, le montant de l'impact financier pour chaque personne assujettie ou chaque entreprise dépend alors essentiellement du nombre de personnes ou d'entreprises concernée par le système. Plus le nombre d'assujettis est important, moins la redevance de chacun est élevée. Dans une moindre mesure, les différents coûts d'enregistrement et d'encaissement de chacun des systèmes influent aussi sur la charge financière de chaque personne assujettie. Dans ces conditions, le tableau suivant présente la charge financière annuelle de chacun de ces systèmes par ménage ou personne physique et par entreprise; pour les systèmes qui ne sont pas liés au fait de disposer ou non d'un appareil de réception, la différenciation entre redevance radio et redevance télévision disparaît.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Comme c'est le cas actuellement, il faudrait gérer les demandes concernant l'obligation de payer la redevance dans le cas d'appareils multifonctionnels et le barème employé pour les différents modes d'utilisation dans les entreprises. Or, en raison du nombre plus élevé de personnes ou d'entreprises directement concernées, le nombre de demandes devrait augmenter.

<sup>90</sup> Les procédures engagées pour infraction à l'obligation de s'annoncer deviendraient caduques, et le nombre de plaintes contre les décisions de l'organe de perception de la redevance devrait nettement augmenter.

<sup>91</sup> Y compris exonération des bénéficiaires de prestations complémentaires et des personnes fortement dépendantes.

<sup>92</sup> Le calcul repose sur les hypothèses suivantes:

- Nombre de ménages et d'entreprises d'après les données de Billag (Rapport du 4<sup>e</sup> trimestre 2008): 3 287 460 ménages (privés ou collectifs), 372 437 entreprises.

- Prise en compte de l'exonération des bénéficiaires de prestations complémentaires (en 2008: radio 204 738, TV 208 781) ainsi que des personnes fortement dépendantes (pour les systèmes 3 et 4).

- On dénombre 6 250 712 personnes adultes, c'est-à-dire âgées de 18 ans et plus (d'après OFS, année 2008)

- Chaque système génère un produit annuel net de 1,2 milliard de francs pour la redevance de réception auquel il faut ajouter les coûts d'enregistrement et d'encaissement (selon point 7.9.1), ce qui donne un produit brut de 1,445 milliard de francs avec le système 1, 1,400 milliard de francs avec le système 2, 1,245 milliard de francs avec le système 3 et 1,250 milliard de francs avec le système 4.

- La répartition du produit brut sur les ménages et les personnes physiques, d'une part, et sur les entreprises, d'autre part, repose sur les tarifs de la redevance actuellement en vigueur ainsi que sur le nombre de personnes assujetties en fonction de chaque système. On calcule le produit hypothétique de chacune des deux catégories si les tarifs actuels étaient

<i>Système</i> <i>Redevance annuelle en francs</i>	<b>1) Produit des impôts fédéraux directs</b>	<b>2) Redevance perçue avec les impôts fédéraux directs</b>	<b>3) Redevance générale</b>	<b>4) Redevance générale avec déclaration de non-possession</b>	<i>Système actuel (redevance de réception)</i>
Par ménage (au total 3 287 460)	-	-	349	Radio: 148 <sup>93</sup> TV: 257 (total 405)	Radio: 169 TV: 293 (total 462)
Par personne physique adulte (total 6 250 712)	(330) <sup>94</sup>	293 <sup>95</sup>	-	-	-
Par entreprise (total 372 437)	- <sup>96</sup>	717 <sup>97</sup>	462	Radio: 196 <sup>98</sup> TV: 340 (total 536)	Radio: 224 <sup>99</sup> TV: 388 (total 612)

*Impact financier annuel approximatif par assujetti à la redevance (ménage/personne et entreprise) pour chaque système de financement en regard d'un produit total net identique de 1,2 milliard de francs (détails du calcul, cf. note de bas de page n°92)*

Etant donné le nombre important d'hypothèses sur lesquelles reposent les valeurs présentées dans le tableau, il est évident que celles-ci ne constituent qu'une estimation approximative. Il faut toutefois souligner qu'au vu du faible niveau des coûts d'enregistrement et d'encaissement par rapport au produit total, des économies sur ce poste ne permettraient d'atténuer l'impact financier sur chaque assujetti que de manière marginale. Comme il ressort de l'exemple avec la redevance actuelle, les frais de Billag et de l'OFCOM ne représentent que 4,5% du produit total de la redevance: si les dépenses annuelles de 54,6 millions de francs diminuaient de 10 millions de francs, la redevance annuelle acquittée par chaque ménage ou entreprise ne baisserait en moyenne que de 3 francs.

appliqués (pour les entreprises, à des fins de simplification, seul le tarif de la réception à titre professionnel est pris en compte). Les pourcentages des deux catégories sur ce produit total (hypothétique) sont ensuite reportés sur le produit total brut chiffré auparavant pour le système considéré.

Exemple de calcul pour le système 3 (redevance générale pour les ménages et les entreprises): au total, 3 078 679 ménages (les ménages exonérés non compris) s'acquittent d'une redevance de 462 francs (soit la redevance actuelle pour la radio et la télévision) et 372 437 entreprises paient une redevance de 612 francs (soit la redevance actuelle de réception à titre professionnel pour la radio et la télévision). La contribution des ménages au produit total hypothétique ainsi calculé s'élève à 86% et celle des entreprises à 14%. Le produit brut nécessaire avec le système 3 de 1,245 milliard de francs est donc réparti dans cette proportion sur les ménages et les entreprises, puis divisé par le nombre d'assujettis de chacune de ces deux catégories.

Si nécessaire (système 4), une répartition supplémentaire est effectuée selon le même principe entre radio et télévision sur la base des chiffres détaillés fournis par Billag.

<sup>93</sup> Hypothèse: 97% des ménages paient une redevance pour la réception de la radio et 93% pour celle de la télévision.

<sup>94</sup> Hypothèse: obligation de payer la redevance faite aux 70% d'adultes qui s'acquittent aussi d'impôts fédéraux directs (c'est-à-dire 70% des 6 250 712 personnes de 18 ans et plus en 2008 selon l'OFS, soit 4 375 498 personnes). Le montant calculé consiste en fait en une valeur moyenne et est donc fictif, car l'impact financier pour chaque contribuable dépend de son revenu imposable, et les couples mariés sont taxés ensemble.

<sup>95</sup> Hypothèse: obligation de payer la redevance faite aux 70% d'adultes qui s'acquittent aussi d'impôts fédéraux directs (soit 4 375 498 personnes)

<sup>96</sup> Cf. point 7.1

<sup>97</sup> Hypothèse: obligation de payer la redevance faite au 45% d'entreprises qui s'acquittent aussi d'impôts fédéraux directs (167 597 entreprises)

<sup>98</sup> Hypothèse: 58% des entreprises paient une redevance pour la réception de la radio et 26% pour celle de la télévision.

<sup>99</sup> Soit le tarif pour la réception à titre professionnel (choisi ici par rapport à la comparaison avec les autres systèmes possibles)

## 8 Potentiel de simplification et d'économie du système existant

Jusqu'ici, le présent rapport n'a analysé et évalué les améliorations hypothétiques en matière d'enregistrement et d'encaissement de la redevance de réception que par rapport à l'introduction d'un tout nouveau système. Or, le système de redevance existant présente aussi certaines possibilités de simplifier les processus et donc de réaliser des économies. Ces améliorations sont par ailleurs combinables avec les systèmes 3 et 4 décrits plus haut et contribueraient à une augmentation du potentiel d'économies.

Dans ce sens, plusieurs mesures sont envisageables:<sup>100</sup>

- Les factures pourraient être établies une seule fois par an (au lieu de quatre actuellement), ce qui permettrait de réduire les dépenses en personnel, matériel et frais de port liées à l'envoi de factures (12 millions actuellement). Parallèlement, le nombre de rappels diminuerait aussi sensiblement.<sup>101</sup>  
Le principe de la facturation unique pourrait être flexibilisé par la possibilité d'un paiement en deux ou quatre tranches, soumis à supplément.
- Si le principe de la facturation en quatre phases devrait être maintenu, on pourrait répartir l'envoi des factures sur l'année, ce qui permettrait de réduire les coûts de personnel de l'organe chargé de la perception de la redevance. Actuellement, Billag envoie une facture par trimestre. Chaque envoi ainsi que les contacts et demandes alors générés représentent une charge de travail supplémentaire ponctuelle qui engendre des coûts de personnel accrus. Un envoi échelonné permettrait d'éliminer de tels pics d'activité et répartirait la charge de travail régulièrement sur toute l'année. Les frais engendrés pour la formation du personnel temporaire engagé pour absorber ces pics seraient alors maintenus à un bas niveau.
- Les moyens de paiement automatisés et qui génèrent des frais moindres à l'organe de perception (débit direct/LSV, ordre permanent) pourraient être encouragés par l'octroi d'une remise.

Ces différentes mesures permettraient de réaliser des économies d'importances différentes. Selon leur composition respective, ces dernières pourraient être de l'ordre de 10 millions de francs par rapport aux coûts actuels.<sup>102</sup>

Certaines de ces mesures impliquent une modification de la LRTV ou de l'ORTV. Toutefois, il faut souligner que les dispositions légales en vigueur offrent une marge de manœuvre non négligeable en matière de composition de l'actuel système de redevance. Dans le cadre du contrat avec l'organe de perception de la redevance ainsi que des conditions relatives à l'adjudication publique, d'autres simplifications sont possibles sans modification de la LRTV ni de l'ORTV (prescriptions concernant l'acquisition d'assujettis, mesures de communication, contrôles, etc.). En outre, le Conseil fédéral peut, en adaptant en conséquence l'ORTV, c'est-à-dire sans modifier la loi, redéfinir la pratique actuelle concernant l'exonération de l'obligation de s'annoncer et de payer la redevance.

L'Office fédéral de la communication collabore avec Billag et Swisscom pour trouver des solutions en ce sens dans le cadre du système actuel et réaliser des économies dans le domaine de l'encaissement de la redevance. Ces efforts ont lieu indépendamment de la suite qui sera donnée au présent rapport. Billag et Swisscom se sont déclarés prêts à modifier le contrat en conséquence avant son échéance fin 2014.

---

<sup>100</sup> Si de telles mesures doivent être mises en place avant 2015, le contrat avec la société Billag SA devrait être adapté. Toutefois, toute modification du contrat ou du cahier des charges en découlant requiert l'accord de Billag.

<sup>101</sup> Il faudrait clarifier dans quelle mesure cette facturation unique influencerait sur le flux de capitaux pendant l'année et, le cas échéant, sur les liquidités de la SRG SSR.

<sup>102</sup> Pour que ces économies profitent aux personnes assujetties à la redevance, il faudrait que la modification du contrat porte également sur le mode de rémunération. En effet, avec les dispositions contractuelles en vigueur, seule la société Billag SA tire profit d'une baisse des dépenses (cf. annexe point A1.3.5).

## 9 Conclusions et recommandations

Etant donné les lacunes de l'actuelle redevance de réception définies dans le postulat de la Commission, le présent rapport s'est attaché à décrire quatre systèmes envisageables pour un financement public du service public dans le domaine de la radio et de la télévision.

Voici ce qu'il en est ressorti:

- L'alignement, au premier regard prometteur, sur d'autres systèmes de financement ou structures de distribution existants engendre des problèmes qui annulent les effets positifs des synergies attendues. Ce constat vaut surtout pour le rapprochement du financement de la redevance avec les impôts fédéraux directs, comme présenté dans les systèmes 1 (financement par le budget de la Confédération, resp. par le produit des impôts fédéraux directs) et 2 (redevance perçue avec les impôts fédéraux directs). Un tel rapprochement ne permettrait pas de réduire comme prévu les coûts d'enregistrement et d'encaissement, et il se traduirait au contraire par un accroissement de ceux-ci.
- Autre argument contre le système 1: les entreprises organisées sous la forme d'une personne morale ne pourraient pas être assujetties à la redevance sans une révision de la Constitution, ce qui ferait porter l'intégralité du poids du financement sur les seules personnes physiques.
- Les systèmes 1, 2 et 3 (redevance générale sans lien avec le fait de disposer d'un appareil de réception ou de l'utiliser) présentent un impact financier moindre sur les ménages individuels; dans le cas des systèmes 1 et 2, cette remarque ne vaut que pour les ménages composés d'une seule personne (c'est-à-dire les ménages qui ne comprennent pas plusieurs personnes imposées séparément). Quant aux entreprises, c'est le système 3 qui offre l'impact financier le plus faible.
- Le principal inconvénient du système 4 (redevance générale avec principe de la déclaration de non-possession) réside dans le fait que ce modèle ne résout pas les actuels problèmes liés à la prise en compte des appareils multifonctionnels.
- Après prise en considération de tous les critères d'évaluation, nous recommandons de donner la préférence au système 3. La redevance générale facturée aux ménages et aux entreprises permettrait non seulement de résoudre les problèmes liés aux appareils de réception multifonctionnels, mais engendrerait également les dépenses d'enregistrement et d'encaissement les moins élevées, ce qui se traduirait par un impact financier le plus faible sur un ménage ou une entreprise moyenne. Le système 3 est également plus intéressant que l'actuel système de redevance, dont l'inconvénient majeur – les problèmes liés aux appareils multifonctionnels – ne peut pas non plus être supprimé par des adaptations permettant potentiellement de réduire les dépenses.

En ce qui concerne l'encaissement de la redevance, pour lequel différentes possibilités existent dans le cadre des systèmes 3 et 4, le présent rapport a étudié plusieurs options a priori appropriées.

Les résultats sont les suivants:

- Il ressort de l'évaluation qu'aucun des acteurs uniques analysés, et encore moins certaines branches économiques, ne remplit à lui seul toutes les conditions nécessaires pour se voir confier l'attribution du mandat d'encaissement.
- Un système d'enregistrement et de perception de la redevance de réception alliant fiabilité maximale et coûts minimums ne peut être obtenu que par le biais du jeu de la concurrence dans une adjudication publique, une procédure invitant à soumissionner ou une procédure d'appel d'offres. L'optimisation des conditions cadres (définition de conditions supplémentaires) permet d'atteindre ces objectifs. Dans le cadre d'une telle procédure, pourraient également soumettre leur candidature les acteurs qui, du fait de leur activité principale, disposent de conditions potentiellement favorables pour l'activité d'encaissement.

## 10 Suite de la procédure

Si une modification du système de redevance est envisagée, elle doit être coordonnée dans le temps avec la poursuite temporaire ou la suppression du système en place. Du fait de la durée relativement longue de la procédure à suivre pour l'attribution publique du mandat d'encaissement, il faudrait que le Parlement prenne sa décision de principe quant au changement ou au maintien éventuel de l'actuel système de redevance avant fin 2010. S'il décide de ne pas changer de système, l'adjudication publique du mandat d'encaissement à partir de 2015 peut encore avoir lieu la même année. Par contre, s'il charge le Conseil fédéral d'élaborer un projet en vue de l'introduction d'un nouveau système de financement, il faudrait prolonger provisoirement le mandat de la société Billag SA à partir de 2015, le temps que les travaux législatifs aient lieu. Cette prolongation contractuelle provisoire est possible sur la base du droit révisé des marchés publics.<sup>103</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'ordonnance sur les marchés publics comprend une nouvelle disposition permettant, dans certains cas justifiés, de prolonger raisonnablement un contrat qui aurait été conclu dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres.

---

<sup>103</sup> Loi fédérale sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1) et ordonnance sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11)

## Annexe 1: L'actuel système des redevances de réception

### A1.1 Evolution du système de redevance

L'actuel système des redevances de réception pour la radio et la télévision s'inscrit dans une longue histoire. Sa version actuelle, qui date de 1998, est le résultat des évolutions successives survenues au cours des 70 dernières années.

Notre redevance de réception est issue des concessions de réception qui étaient octroyées pour la réception des programmes aux débuts de la radio (et plus tard de la télévision). Dès le départ, la redevance liée à la concession servait au financement de la radiodiffusion suisse. Depuis 1931 – l'année de la première concession d'émission –, la redevance de concession a permis de financer les programmes de la "Société suisse de radiodiffusion", l'actuelle SRG SSR idée suisse (ci-après SSR). Jusqu'en 1992, les bases légales pour la concession d'émission de la SSR ainsi que pour les concessions de réception consistaient en plusieurs dispositions d'exécution relatives à la loi de 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (LTT). De son côté, la LTT reposait sur l'ancien art. 36 de la Constitution fédérale stipulant que la poste et les télégraphes relevaient de la compétence fédérale. La redevance était due à la Confédération et était prélevée par l'ancienne entreprise des PTT en même temps que la facture téléphonique.

La loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)<sup>104</sup> a été créée conformément aux dispositions de l'(ancien) art. 55<sup>bis</sup>, al. 1, introduit dans la Constitution fédérale en 1984, et s'est substituée en 1992 à la LTT et aux dispositions d'exécution de cette dernière, du moins en ce qui concerne les questions relevant de la radiodiffusion. Dans le domaine de la réception de programmes, la LRTV a remplacé les anciennes concessions de réception par une autorisation de réception octroyée par les entreprises des PTT (plus tard Telecom PTT). Par ailleurs, la pratique en place a été maintenue. Les redevances de réception continuaient d'être prélevées séparément pour la radio et la télévision et présentaient des tarifs différents pour les ménages et les entreprises (une par succursale) qui recevaient une facture téléphonique. Le fait générateur de l'obligation d'obtenir une autorisation et de payer la redevance restait la possession d'un appareil de réception de radio ou de télévision. De la même manière, il était toujours possible d'acquiescer une autorisation ou de demander une exonération de la redevance. N'étaient pas soumises à cette obligation d'obtenir une autorisation les personnes résidant peu de temps en Suisse, les personnes fortement dépendantes et vivant à l'hôpital ou dans un centre médico-social; les administrations fédérales, les représentations diplomatiques et les personnes à faibles revenus bénéficiaient d'une exonération de la redevance.

### A1.2 L'actuel système de redevance en détail

Début 1998, la redevance de réception a connu un changement de système. Depuis lors, il n'est plus nécessaire de détenir une autorisation pour réceptionner les programmes de radio et de télévision; il suffit que les particuliers et les entreprises obéissent au principe de l'annonce préalable volontaire. Le fait générateur de l'obligation de payer la redevance est toujours lié à la détention d'un appareil de réception. Chaque ménage ou chaque entreprise qui utilise ou exploite un appareil de réception des programmes de radio ou de télévision est soumis à l'obligation de s'annoncer et donc également à celle de payer la redevance. La redevance n'est due qu'une seule fois par ménage ou entreprise, indépendamment du nombre d'appareils de réception. Fin 2008, les recettes enregistrées avec les quelque 3 millions de ménages suisses<sup>105</sup> et les près de 73 000 entreprises<sup>106</sup> s'étant conformés au principe de l'annonce volontaire s'élevaient à la fin de cette même année à 1,26 milliard de francs<sup>107</sup>. Ce produit de la redevance est destiné en premier lieu au financement des programmes de la SSR; viennent ensuite certains diffuseurs locaux et régionaux de programmes, qui en perçoivent chacun un

---

<sup>104</sup> RS 784.40

<sup>105</sup> Etaient annoncés 2,926 millions de ménages pour la réception de la radio et 2,953 millions de ménages pour la réception de la télévision ainsi que 72 600 entreprises pour la réception de la radio et 28 000 entreprise pour la réception de la télévision (source: Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008).

<sup>106</sup> Rapport Billag 4<sup>e</sup> trimestre 2008

<sup>107</sup> Rapport Billag 4<sup>e</sup> trimestre 2008

petit pourcentage (pour de plus amples détails sur l'utilisation du produit de la redevance: cf. annexe A1.3.4.)

Les bases légales et les dispositions d'exécution relatives à l'obligation de s'annoncer et de payer la redevance sont édictées dans la LRTV<sup>108</sup> et dans l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV)<sup>109</sup>.<sup>110</sup> L'actuel système de redevance est présenté ci-après en détail.

### A1.2.1 L'obligation de s'annoncer et de payer la redevance

Est soumise à l'obligation de s'annoncer et de payer la redevance toute personne mettant en place ou exploitant un appareil de réception. En Suisse, quiconque écoute la radio ou regarde la télévision est en principe tenu de payer la redevance de réception, quel que soit le programme national ou étranger écouté ou regardé. Cette obligation de s'annoncer et de payer la redevance s'applique indépendamment du canal de diffusion par lequel le programme est reçu (fréquences hertziennes terrestres, satellite, réseau câblé, internet).

#### A1.2.1.1 Appareils de réception

L'assujettissement à la redevance est lié à la possession d'un appareil de réception. Ce récepteur doit être en état de fonctionner, c'est-à-dire qu'il doit permettre, techniquement parlant, la réception d'un programme de radio ou de télévision. Par rapport à l'obligation de s'annoncer et de payer la redevance, le fait que cet appareil soit effectivement utilisé pour écouter la radio ou regarder la télévision n'a aucune importance.

La définition de l'appareil de réception a beaucoup évolué au cours des dernières décennies, grâce aux développements de la technologie. Aux anciens appareils traditionnels qui servaient uniquement à capter des programmes de radio ou de télévision sont venus s'ajouter des appareils multifonctionnels. Ces derniers répondent désormais aux divers besoins des consommateurs.<sup>111</sup>

#### A1.2.1.2 La réception à titre privé

L'unité de base pour la réception de la radio et de la télévision à titre privé est le *ménage*. La déclaration prend en compte tous les appareils faisant partie du ménage: les appareils mobiles et fixes installés dans les véhicules, les caravanes, une résidence secondaire utilisée à titre privé, et les appareils utilisés à titre privé sur le lieu de travail.

Si une personne réside un certain temps dans un *domicile secondaire*, elle y crée alors un ménage; elle doit donc aussi déclarer ce domicile secondaire et payer la redevance. En 2007, le Tribunal fédéral a légalisé cette pratique usuelle des entreprises des PTT et de l'OFCOM à l'égard des résidents temporaires.<sup>112</sup>

Les *ménages collectifs* constituent une autre catégorie du domaine de la réception à titre privé. On entend par ménages collectifs les bâtiments qui comprennent plusieurs unités d'habitation plus ou moins indépendantes, dans lesquels les habitants utilisent des locaux en commun, tout en conservant la possibilité de se retirer dans une sphère privée protégée à laquelle ils sont les seuls à avoir accès. Les habitants de ces ménages collectifs doivent s'annoncer séparément pour la réception à titre privé. Si un appareil de réception est utilisé dans les pièces communes, le ménage collectif est également soumis à l'obligation de s'annoncer. Selon le cas, ce dernier est alors assujéti à la redevance à titre professionnel ou commercial. Exemples de ménages collectifs: maisons de retraite, logements pour personnel hospitalier et foyers pour étudiants.

---

<sup>108</sup> Dispositions relatives aux redevances de réception des art. 68 à 71 LRTV

<sup>109</sup> RS 784.401. Dispositions relatives aux redevances de réception des art. 57 à 67 ORTV

<sup>110</sup> Le fondement constitutionnel de la redevance de réception est présenté au point 7.8.3.

<sup>111</sup> Pour de plus amples détails sur les appareils multifonctionnels et les conséquences des évolutions technologiques, se reporter au point 4.

<sup>112</sup> Décision du Tribunal fédéral du 6 février 2007 (2A.528/2006)

A l'heure actuelle, le montant de la réception à titre privé se décompose comme suit:

<i>Type de réception</i>	<b>Radio</b> (en francs/mois, incl. TVA)	<b>Télévision</b> (en francs/mois, incl. TVA)
Réception à titre privé	14,10	24,40

#### A1.2.1.3 La réception à titre professionnel et la réception à titre commercial

Le cercle des entreprises n'est pas identique à celui des personnes morales. Sont également considérées comme des entreprises les sociétés individuelles et les sociétés de personnes (sociétés simples, sociétés en nom collectif ou en commandite). Chaque succursale d'une entreprise doit s'annoncer et payer les redevances. Est considérée comme succursale toute entité d'une entreprise dirigée séparément.

Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> avril 1997, de la LRTV révisée, seule existait une distinction entre la réception à titre privé et la réception à titre commercial. Comme il n'est perçu qu'une seule redevance de réception par foyer ou entreprise, quel que soit le nombre d'appareils, le législateur a estimé nécessaire de définir des tarifs échelonnés dans le domaine commercial, afin de mieux prendre en compte le principe de l'égalité juridique. La distinction entre réception à titre professionnel et réception à titre commercial est effective depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007.

On parle de réception à titre *professionnel* lorsque des appareils sont utilisés dans des entreprises à des fins d'information ou de divertissement par le personnel. La déclaration prend en compte tous les appareils de réception de l'entreprise.

Les entreprises qui reçoivent les programmes pour leur clientèle doivent s'acquitter de redevances de réception à titre *commercial* depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007. Les tarifs de la réception à titre commercial se divisent en trois catégories selon le nombre d'appareils de réception mis à la disposition par l'entreprise pour ses clients: moins de 10 appareils (réception à titre commercial I), 11 à 50 appareils (réception à titre commercial II), 51 appareils et plus (réception à titre commercial III).

Le montant de la redevance de réception à titre professionnel et commercial se présente actuellement comme suit:

<i>Type de réception</i>	<b>Radio</b> (en francs/mois, incl. TVA)	<b>Télévision</b> (en francs/mois, incl. TVA)
Réception à titre professionnel	18,65	32,35
Réception à titre commercial I (1 à 10 appareils)	18,65	32,35
Réception à titre commercial II (11 à 50 appareils)	31,05	53,90
Réception à titre commercial III (51 appareils et plus)	42,85	74,40

Avec ce barème, le même montant est appliqué à la réception à titre professionnel et à celle à titre commercial pour une petite clientèle en présence d'un petit nombre d'appareils de réception (p. ex. dans un salon de coiffure, pour la location d'appartements de vacances<sup>113</sup> ou dans une petite pension dont les clients sont peu nombreux). Par contre, la redevance est plus élevée pour une entreprise dont la clientèle est plus importante et qui dispose d'un plus grand nombre d'appareils de réception (p. ex. un hôtel de plus de 51 chambres, toutes équipées d'un appareil de réception).

#### A1.2.2 Exemption de l'obligation d'annoncer

Les personnes qui remplissent certaines conditions sont exemptées de l'obligation d'annoncer. Celui qui n'est pas soumis à l'obligation d'annoncer n'est donc pas tenu de s'annoncer auprès de l'organe de perception de la redevance et n'est pas soumis au paiement de la redevance.

<sup>113</sup> Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3932/2008

La réglementation actuelle régissant l'exemption de l'obligation d'annoncer les appareils de réception résulte de nombreuses évolutions au cours du temps et correspond dans ses grandes lignes aux anciennes réglementations existantes. L'art. 63 ORTV présente une énumération exhaustive des situations donnant lieu à une exemption de l'obligation d'annoncer:

- les personnes domiciliées à l'étranger et qui séjournent en Suisse au maximum 90 jours par année civile ou 90 jours de suite;
- les pensionnaires d'établissements médico-sociaux lorsqu'ils reçoivent des soins correspondant aux niveaux trois et quatre des niveaux de soins au sens de l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur (DFI) du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie<sup>114</sup>;
- les autorités fédérales pour la réception des programmes de radio et de télévision, dans leurs locaux de travail et de rencontre;
- les missions diplomatiques, les missions permanentes ou autres représentations auprès des organisations intergouvernementales et les postes consulaires ainsi que les bénéficiaires institutionnels visés à l'art. 2, al. 1, let. a, b, i, j, k, l et m, de la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte<sup>115</sup>, qui ont conclu un accord de siège avec le Conseil fédéral;
- les membres du personnel diplomatique, administratif et technique et de service des missions diplomatiques, des missions permanentes ou autres représentations auprès des organisations intergouvernementales et des postes consulaires dirigés par des fonctionnaires consulaires de carrière, s'ils sont titulaires d'une carte de légitimation de type B, C, D, E, K rouge, K bleu, K violet ou O du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et s'ils ne possèdent pas la nationalité suisse.

Aucune donnée fiable n'existe sur le nombre de personnes et d'institutions exemptées de l'obligation d'annoncer.<sup>116</sup>

### A1.2.3 Exonération de l'obligation de payer la redevance

Conformément au droit en vigueur, l'exonération de certaines catégories de personnes de l'obligation de payer la redevance relève de la compétence du Conseil fédéral. Ce dernier en a fait usage à l'art. 64 ORTV.<sup>117</sup> Sont aujourd'hui exonérées de l'obligation de payer la redevance, sur demande écrite, les personnes ayant droit aux prestations complémentaires annuelles à l'AVS ou à l'AI conformément à l'art. 3, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité<sup>118</sup>, pour autant qu'elles fournissent une décision ayant force de chose jugée concernant leur droit aux prestations complémentaires.

Conformément à la réglementation actuelle (art. 64, al. 2, ORTV), l'obligation de payer la redevance prend fin le dernier jour du mois au cours duquel la demande d'exonération a été déposée auprès de l'organe de perception. Toutefois, l'ORTV stipule expressément à l'art. 64, al. 3, que toute personne déposant une demande de prestations complémentaires auprès de l'autorité compétente (généralement, la caisse cantonale de compensation) peut en même temps adresser une requête d'exonération de la redevance à l'organe de perception. Ce dernier suspend alors la procédure jusqu'à ce qu'il y ait une décision ayant force de chose jugée concernant la demande de prestations complémentaires.

L'organe de perception de la redevance, Billag SA, vérifie à intervalles réguliers si les conditions de l'exonération sont encore remplies (art. 64, al. 4, ORTV). Billag est tenue par contrat de vérifier tous

---

<sup>114</sup> RS 832.112.31

<sup>115</sup> RS 192.12

<sup>116</sup> Billag ne possède de statistiques que sur les personnes exemptées de l'obligation d'annoncer mais lui ayant néanmoins fait parvenir une déclaration: fin 2008, il s'agissait de 4446 diplomates et de 27 658 autres personnes exemptées (soit personnes fortement dépendantes, soit personnes ne disposant pas d'appareil de réception). Source: Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008

<sup>117</sup> ATF 2A 283/2000 du 5 janvier 2001

<sup>118</sup> RS 831.30

les trois ans l'existence des ménages exonérés de l'obligation de payer la redevance et si ces derniers remplissent toujours les conditions justifiant l'exonération.

Fin 2008, on dénombrait 200 000 personnes ou ménages exonérés de l'obligation de payer la redevance de réception<sup>119</sup>, soit une perte de recettes y relatives de près de 96 millions de francs par an.

#### **A1.2.4 Mise en œuvre pénale de l'obligation de s'annoncer**

L'organe de perception de la redevance est tenu de signaler à l'OFCOM les infractions probables à l'obligation de s'annoncer commises par des personnes privées ou par des assujettis à titre professionnel ou commercial. L'OFCOM doit alors mener une enquête conformément aux dispositions de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>120</sup>, et déterminer s'il y a bien infraction à l'art. 101, al. 1, LRTV. En vertu des dispositions de l'art. 101 LRTV, l'amende peut atteindre 5000 CHF.

#### **A1.2.5 Organe de perception de la redevance**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, l'encaissement des redevances de réception est assumé, conformément à la loi, par un organe indépendant (art. 69 LRTV), dont la dénomination officielle est "Organe suisse de perception des redevances de réception des programmes de radio et de télévision". Les droits et obligations de l'organe de perception de la redevance sont régis d'une part dans la LRTV et l'ORTV et, d'autre part, dans un contrat passé entre cet organe et la Confédération, représentée par le DETEC.

Les tâches principales de l'organe de perception sont les suivantes: traiter les déclarations et autres annonces des personnes soumises à l'obligation de s'annoncer et de payer la redevance, acquérir de nouvelles personnes privées ou entreprises soumises à l'obligation de s'annoncer, rendre des décisions relatives à la perception de la redevance, poursuivre les personnes ayant enfreint l'obligation de payer les redevances, verser le produit des redevances à la SSR et à l'OFCOM ainsi que signaler à l'office les infractions éventuelles à l'obligation d'annoncer les appareils de réception. En outre, l'organe de perception de la redevance est tenu d'informer régulièrement et de manière appropriée les personnes soumises à l'obligation de s'annoncer de leurs droits et de leurs devoirs.

Les données relatives aux clients relèvent de la loi sur la protection des données (LPD)<sup>121</sup>. Dans ce contexte, l'organe de perception de la redevance est responsable de l'administration des données vis-à-vis du préposé fédéral à la protection des données. La transmission ou tout autre utilisation des données n'est que partiellement possible (art. 66 ORTV). Les données relatives aux clients et utilisées pour la perception de la redevance ne peuvent en aucun cas être exploitées par l'organe de perception à d'autres fins.

En outre, l'organe de perception de la redevance est habilité à percevoir les montants dus à la SUISA au titre des droits d'auteur (art. 65, al. 4, ORTV). Les modalités sont réglées par des contrats correspondants de droit privé passés entre l'organe d'encaissement et la SUISA.

##### **A1.2.5.1 Perception de la redevance pendant la période transitoire jusqu'en 2002**

Suite à l'introduction de la concurrence dans le domaine des télécommunications au 1<sup>er</sup> janvier 1998, la société Swisscom SA (auparavant Telecom PTT) s'est retrouvée déchargée de tâches de droit public – y compris de l'encaissement des redevances de réception auquel cette entreprise avait procédé jusqu'ici.

Pendant une période transitoire de cinq ans, soit jusqu'à fin 2002, Swisscom a été légalement mandatée pour poursuivre l'encaissement des redevances de réception pour le compte de la Confédération. Pendant ce laps de temps, le mandat d'encaissement à partir de 2003 devait faire l'objet d'un appel d'offres public émis par le DETEC. Afin de séparer clairement la fonction d'encaissement des autres activités de Swisscom et de prévenir toute distorsion de la concurrence en

---

<sup>119</sup> 204 738 exonérations pour la réception de la radio, 208 781 pour la réception de la télévision.

<sup>120</sup> RS 313

<sup>121</sup> RS 235.1

sa défaveur, Swisscom a reçu l'autorisation de confier l'encaissement à l'une de ses filiales. Elle a alors créé la société Billag SA, qui a pris en charge l'encaissement des redevances de réception pour le compte de la Confédération à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998. A compter de cette date, les redevances n'ont plus été prélevées en même temps que la facture téléphonique.

#### A1.2.5.2 La procédure d'appel d'offres en 1999 et la procédure invitant à soumissionner en 2005

En 1999, l'OFCOM a lancé un appel d'offres conformément aux dispositions de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP)<sup>122</sup>. Dans le cadre de cette procédure publique, cinq candidats ont déposé une offre. La société Billag SA a remporté le mandat la même année. Le contrat pour les années 2001 à 2007 a été signé le 12 décembre 2000 entre le DETEC et Billag SA.

Les travaux préliminaires pour le choix de l'organe de perception de la redevance pour la période 2008 à 2014 ont commencé fin 2004. Le DETEC a décidé de confier le mandat d'encaissement à l'issue d'une procédure invitant à soumissionner. L'OFCOM a géré la procédure avec l'aide d'experts externes.<sup>123</sup> Trois entreprises ont été invitées à remettre une offre.<sup>124</sup> L'une d'entre elle s'est retirée de la procédure. Après analyse des offres, les deux entreprises restantes se sont vu attribuer la possibilité de compléter leurs offres.

Le choix du candidat et l'examen des offres reposaient essentiellement sur le respect de l'imposant cahier des charges qui définit tous les détails de la mission demandée. Y sont précisés les tâches et les devoirs de l'organe d'encaissement, les indications relatives au dédommagement de l'activité d'encaissement, les indications concernant la procédure ainsi que la structure du contenu des offres, le mode d'évaluation. Il est ressorti d'une analyse SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) que la société Billag SA a présenté l'offre la plus intéressante au niveau économique. Et même si Billag SA prévoyait des coûts plus élevés que son concurrent, son offre s'est avérée meilleure en raison du plan d'exploitation proposé et des risques de transition plus faibles. En avril 2006, le DETEC a décidé de confier le mandat d'encaissement à Billag SA pour les années 2008 à 2014.

#### A1.2.5.3 L'activité de Billag en chiffres

Chaque année, Billag envoie aux quelque 3 millions d'assujettis à la redevance près de 12 millions de factures (une par trimestre) et plus de 1 million de rappels.<sup>125</sup> En 2008, l'organe d'encaissement de la redevance a répondu à près de 700 000 appels téléphoniques et 700 000 courriers, soit 3000 par jour, et a envoyé 300 000 courriers d'information. En outre, il a procédé à 500 000 changements d'adresse environ et engagé des poursuites contre près de 70 000 personnes présentant un arriéré de paiement. Billag gère près de 3 millions d'adresses et traite tous les ans plus de 150 000 nouvelles déclarations d'annonce contre 100 000 demandes de résiliation. En 2008, les collaborateurs du service externe ont établi 200 000 contacts et procédé entre autres à plus de 13 000 contrôles à la suite de résiliations. Depuis début 2009, Billag a renforcé ses mesures d'acquisition d'entreprises. Billag emploie environ 300 personnes: 160 employés permanents, 80 à 100 collaborateurs du service externe et, selon les besoins, 30 à 50 collaborateurs temporaires.

### A1.2.6 Les tâches de l'OFCOM

Conformément à l'art. 69, al. 5, LRTV, l'OFCOM exerce la surveillance financière et juridique sur les redevances. Dans ce contexte, l'organe de perception de la redevance doit permettre à l'OFCOM de consulter tous les documents dont ce dernier a besoin pour exercer sa surveillance, en particulier ceux en rapport avec le décompte d'encaissement des redevances, et doit présenter à l'office pour approbation le décompte annuel de l'encaissement des redevances de réception. De surcroît, l'OFCOM traite les recours interjetés contre les décisions de l'organe de perception de la redevance et

---

<sup>122</sup> RS 172.056.11

<sup>123</sup> Collaboration avec le DETEC, le Centre de compétence des marchés publics, la société BDO Visura et l'AWK Group.

<sup>124</sup> Afin de préserver le secret professionnel, les noms de ces trois entreprises ne peuvent être communiqués.

<sup>125</sup> Les données de ce paragraphe sont fournies par Billag SA

juge les infractions contre l'obligation de s'annoncer conformément au droit pénal administratif. En 2008, l'OFCOM a répondu à 395 courriers concernant la redevance de réception, traité 617 recours contre Billag et réglé 2855 procédures pénales administratives engagées à la suite d'infractions contre l'obligation de s'annoncer. En dédommagement de ces tâches, l'OFCOM perçoit chaque année 4 millions de francs issus du produit de la redevance de réception.<sup>126</sup>

A la demande du DETEC, l'OFCOM a également mené les deux procédures d'adjudication publique du mandat d'encaissement (cf. ci-avant, annexe point A1.2.5.2) et participé à l'élaboration des contrats passés entre le DETEC et l'organe de perception de la redevance.

### **A1.3 Aspects financiers de la redevance de réception**

#### **A1.3.1 Détermination du montant des redevances**

Conformément à l'art. 70, al. 1, LRTV, le Conseil fédéral fixe le montant de la redevance de réception. Lors de sa prise de décision, il doit tenir compte des ressources financières nécessaires pour les utilisations de la redevance et expressément mentionnées dans la LRTV (cf. annexe point A1.3.4).

Comme le produit de la redevance de réception ne figure pas dans le Compte d'Etat (art. 70, al. 4, LRTV), le Parlement ne peut pas s'exprimer sur le montant de la redevance de réception.

Sur la base d'un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) publié en mars 2006, le Conseil fédéral vérifie régulièrement le montant de la redevance (tous les quatre ans) et l'adapte le cas échéant. A titre d'aide à la décision, la SSR – à laquelle reviennent 90% des recettes encaissées de la redevance – remet au Conseil fédéral un plan de financement présentant une évaluation systématique et argumentée de ses besoins financiers nécessaires d'une part au maintien de l'offre de programmes actuelle et, d'autre part, au développement de cette offre au cours des quatre prochaines années. Pour la première et unique fois (jusqu'ici), le Conseil fédéral a fixé en décembre 2006 les montants des redevances pour les années 2007 à 2010 conformément à cette procédure; il a alors relevé la redevance de 2,5%. Cette augmentation a surtout permis de prendre en compte les besoins de financement supplémentaires résultant de la nouvelle LRTV (essentiellement l'augmentation significative de la quote-part de la redevance revenant aux diffuseurs privés) et dans une moindre mesure les besoins supplémentaires que la SSR a fait valoir.

#### **A1.3.2 Evolution du montant de la redevance**

Le tableau suivant présente l'évolution du montant de la redevance de réception au cours des dernières années en prenant l'exemple de la réception à titre privé. Outre les montants nominaux exprimés en francs que les ménages sont effectivement tenus de payer, sont également indiqués les montants réels, corrigés du renchérissement cumulé.<sup>127</sup> Comme la dépréciation du franc ressortant du renchérissement est prise en compte, le montant réel indique le pouvoir d'achat que représentait la redevance nominale l'année considérée, comparée avec l'année 2007, année de la dernière adaptation de la redevance.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> art. 70, al. 1, let. c, LRTV

<sup>127</sup> Montants nominaux (jusqu'en 2006) tirés de l'examen de la situation financière et de l'efficacité de SRG SSR idée suisse, Rapport du 29 mars 2006 à l'intention du DETEC ([http://www.efk.admin.ch/pdf/5284\\_SRG-Bericht\\_fr.pdf](http://www.efk.admin.ch/pdf/5284_SRG-Bericht_fr.pdf)), p. 217 (arrondi au franc supérieur ou inférieur). Calcul des montants réels à l'aide de l'indice suisse des prix à la consommation (Calculatrice du renchérissement, [http://www.portal-stat.admin.ch/lik\\_rechner/f/lik\\_rechner.htm](http://www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/f/lik_rechner.htm))

<sup>128</sup> Exemple: les 261 francs que coûtait la redevance en 1982 correspondent en 2007 à un pouvoir d'achat de 417 francs.

Année(s)	Redevance de réception pour la réception de la radio et de la télévision, par ménage <i>(par an, en francs, TVA incl.)</i>	
	nominal	réel <i>(Base: 2007)</i>
1982 – 1986	261	417 (1982)
1987 – 1990	280	399 (1987)
1991 – 1992	350	426 (1991)
1993 – 1994	397	449 (1993)
1995 – 1999	409	450 (1995)
2000 – 2002	433	460 (2000)
2003 – 2006	450	467 (2003)
2007 – 2010	462	462 (2007)

Comme l'indique le tableau, la redevance pour la réception à titre privé a augmenté de 77% en termes nominaux depuis 1982, mais de seulement 11% en termes réels (jusqu'en 2007). Par contre, les prestations financées par le produit de la redevance se sont nettement diversifiées pendant cette même période: en 1982, la SSR – qui perçoit la majeure partie du produit de la redevance – proposait 6 programmes de radio et 3 chaînes de télévision; aujourd'hui, elle offre 18 programmes de radio et 8 chaînes de télévision, avec le télétexte sur chaque chaîne.

En termes réels, la redevance de réception n'a pratiquement pas bougé depuis 1993 (+ 3% jusqu'en 2007), bien que la SSR ait connu des développements majeurs au cours de cette période: introduction de la deuxième chaîne de télévision dans les trois régions linguistiques (à partir de 1993) et d'une quatrième chaîne en Suisse alémanique (SF info en 1999), lancement des quatrième (Option Musique 1994, Musigwälle 1996), cinquième (Virus 1999) et sixième (DRS 4 News 2007) chaînes linguistiques régionales à la radio ainsi que des chaînes musicales nationales diffusées par satellite (Swiss Pop, Swiss Jazz et Swiss Klassik 1998), numérisation de la diffusion radiophonique (DAB, à partir de 1999) et télévisuelle (DVB-T, à partir de 2003).

Dans ce contexte, il ne faut pas oublier non plus la hausse des coûts engendrée par l'internationalisation des médias électroniques et leur impact économique depuis les années 1980, lesquelles ont surtout touché la SSR en Suisse. Pour exemple, citons l'explosion des droits de rediffusion des événements sportifs depuis le milieu des années 80: les droits de rediffusion sur le marché germanophone de la coupe du monde de football s'élevaient à 14 millions de francs en 1986 et à 2'100 millions de francs en 2006. Les droits TV des jeux olympiques d'été de 1998 étaient de 42 millions de francs, ceux de 2006 de 665 millions de francs.

Il faut également mentionner les facteurs indépendants de la SSR qui ont concouru, essentiellement depuis 1993, au renchérissement des redevances de réception: parts de la redevance pour les diffuseurs locaux et régionaux de radio et de télévision ("quotes-parts pour les radiodiffuseurs" introduites en 1993, qui s'élèvent aujourd'hui à 50 millions de francs par an soit 4% du produit des redevances), introduction de la TVA (à partir de 1995, 2,4% du produit des redevances), dépenses entraînées par l'encaissement de la redevance à la suite de la séparation de cette dernière de la facture téléphonique (à partir de 1998; ces dépenses sont actuellement de 57,6 millions de francs et représentent 4,5% du produit des redevances; cf. annexe point A1.3.5), perte de revenus en raison de

l'exonération des bénéficiaires de prestations complémentaires (depuis 2001, aujourd'hui manque à gagner de 95 millions de francs par an, soit 7,5% des recettes de redevances<sup>129</sup>).

### A1.3.3 Produit des redevances de réception

En 2008, le produit facturé au titre des redevances de réception s'élevait au total à 1,29 milliard de francs (TVA comprise)<sup>130</sup> et se répartissait comme suit sur les différentes catégories tarifaires:

Redevances de réception facturées en 2008	Radio			Télévision		
	Nombre	Produit absolu (en milliers de francs, TVA comprise)	Produit en % (du total pour la radio)	Nombre	Produit absolu (en milliers de francs, TVA comprise)	Produit en % (du total pour la télévision)
Ménages	2 753 483	458 738	96,4	2 776 264	804 159	98,5
Entreprises	73 081	17 132	3,6	28 108	11 953	1,5
dont:						
- Réception à titre professionnel	24 303	5840	1,2	5926	2750	0,3
- Réception à titre commercial I (1 à 10 appareils)	46 415	10 314	2,2	19 520	7322	0,9
- Réception à titre commercial II (11 à 50 appareils)	1640	607	0,1	1928	1228	0,2
- Réception à titre commercial III (51 appareils et plus)	723	371	0,1	734	653	0,1
Total des ménages et des entreprises	2 826 564	475 871	100,0	2 804 372	816 112	100,0

### A1.3.4 Utilisation du produit des recettes

Conformément à l'art. 70, al. 1, LRTV, le produit des redevances de réception est utilisé pour les buts suivants:

- financement des programmes et des autres offres journalistiques de la SSR nécessaires à l'exécution du mandat
- soutien des programmes des concessionnaires locaux et régionaux ayant droit à une quote-part des redevances

En vertu de la LRTV, la quote-part de la redevance attribuée aux diffuseurs de programmes de radio et de télévision se monte au total à 4% du produit des redevances de radio et de télévision (art. 40, al. 1, LRTV).

- financement des tâches qui découlent de la perception de la redevance de réception et de l'exécution de l'obligation d'annoncer les appareils de réception et de payer la redevance

En d'autres termes, sont financées les dépenses engagées par l'organe de perception de la redevance pour l'acquisition des assujettis, la gestion de la banque de données des assujettis, la

<sup>129</sup> Cf. note de bas de page n°73

<sup>130</sup> Les données du présent paragraphe, y compris le tableau, sont issues du Rapport Billag du 4<sup>e</sup> trimestre 2008 (ces données portent sur les montants *facturés* qui sont légèrement supérieurs aux montants *encaissés* pour cette même année, soit 1,276 milliard de francs).

facturation, le trafic des paiements, les rappels et les poursuites, le service à la clientèle, les mesures de marketing et de communication, ainsi que les dépenses de l'OFCOM pour la lutte contre les téléspectateurs et auditeurs resquilleurs, le traitement des recours déposés contre l'organe de perception de la redevance et la surveillance de ce dernier.

- soutien de la Fondation pour les études d'audience

La Fondation pour les études d'audience reçoit chaque année une contribution issue du produit de la redevance pour développer et acquérir des méthodes et des systèmes de collecte de données (art. 81, al. 1, LRTV).

- contribution aux investissements pour l'introduction de nouvelles technologies

Les diffuseurs privés de programmes de radio et de télévision titulaires d'une concession peuvent percevoir des contributions aux coûts d'investissement induits par l'introduction de nouvelles technologies en vue de la mise en place de réseaux d'émetteurs (art. 58, al. 1, LRTV).

En 2008, les sommes suivantes issues des recettes encaissées au titre des redevances de réception ont été attribuées pour la réalisation des buts susmentionnés (en millions de francs, sans TVA, montants arrondis):

		(en millions de francs, sans TVA)
SRG SSR		1'129
Diffuseurs locaux et régionaux		50
Perception des redevances et exécution de l'obligation d'annoncer les récepteurs et de payer la redevance	à Billag SA	54
	à l'OFCOM	4
Soutien de la Fondation pour les études d'audience		2
Contribution aux investissements pour l'introduction de nouvelles technologies		4
Total		1'243

### A1.3.5 Coûts du système actuel

En 2008, la rémunération de Billag s'élevait à 53,6 millions de francs.<sup>131</sup> Les 50,6 millions de francs dépensés pour l'encaissement des redevances de réception de radio et de télévision sont induits pour un tiers par l'impression, l'envoi et le trafic des paiements, pour un autre tiers par les dépenses en personnel et pour le dernier tiers par les autres coûts d'exploitation, intérêts et impôts compris. Le bénéfice résultant de la perception des redevances de radio et de télévision s'élevait à 3 millions de francs. La rémunération de Billag, bénéfice inclus, correspond à 4,2% des 1,276 milliard de francs issus du produit total (montants encaissés) de la redevance de réception. Si l'on ajoute les dépenses annuelles de l'OFCOM de 4 millions de francs, les coûts totaux de perception et d'encaissement représentent 4,5% des montants encaissés.

Ces montants annuels peuvent varier d'une année à l'autre en fonction de l'évolution des coûts et du modèle contractuel de rémunération avec le système de bonus-malus. La rémunération de Billag est calculée sur les montants encaissés. L'indemnité de base (pourcentage fixe des montants encaissés) peut baisser ou augmenter en fonction de la somme de ces montants. En conséquence, Billag peut influencer sur sa propre rémunération grâce aux bons résultats enregistrés en matière d'acquisition de nouveaux assujettis et de son efficacité en termes de gestion des débiteurs (rappels, poursuites, etc.).

<sup>131</sup> Données concernant les dépenses et les bénéfices de Billag SA conformément à la réponse du Conseil fédéral suite à l'interpellation parlementaire Rickli "Billag. Subventions provenant des redevances de réception" du 25 août 2008 (08.3540) [Chiffres légèrement corrigés suite à la publication des chiffres définitifs].

## Annexe 2: Exemples de systèmes de financement à l'étranger

### **A2.1 France: Depuis 2005, redevance liée à la possession d'un appareil couplée à la taxe d'habitation 2005 (avec option de retrait)**

En France aussi, une redevance annuelle (redevance audiovisuelle) est perçue pour le financement de la radiodiffusion publique. En 2005, le mode de perception a été simplifié et couplé à la taxe d'habitation. Désormais, redevance et taxe sont perçues et encaissées en même temps. Les propriétaires comme les locataires sont soumis à la taxe d'habitation. La redevance doit être acquittée par toutes les personnes assujetties à la taxe d'habitation possédant dans leur logement à la date de référence (1<sup>er</sup> janvier de l'année de redevance) un téléviseur ou tout autre appareil permettant de recevoir des programmes de télévision. Une seule redevance est due, indépendamment du nombre d'appareils de réception. Jusqu'à maintenant, celle-ci ne concerne pas la réception via un ordinateur ou un téléphone mobile. La situation pourrait toutefois changer à l'avenir (rapport de la Commission Copé remis au Président de la République en juin 2008).

Depuis 2005, l'obligation d'annoncer est remplacée par une option de retrait (opting out): les Français ne sont plus tenus d'annoncer la possession d'un appareil de télévision. Par contre, ils peuvent mentionner dans leur déclaration d'impôt sur le revenu qu'ils ne possèdent *pas* de téléviseur à la date de référence. Il leur suffit de l'indiquer dans la rubrique "Cochez la case si aucune de vos résidences (principale ou secondaire) n'est équipée d'un téléviseur". L'information peut être vérifiée par les autorités compétentes, par exemple en consultant les données des diffuseurs de programmes de télévision payante qui sont tenus, sur demande des autorités, de communiquer l'identité de leurs clients. Les fausses indications sur la non-possession d'un appareil de réception sont passibles d'une amende de 150 euros.

La réception à titre commercial est également soumise à la redevance. Dans ce cas, la perception et l'encaissement ne sont plus couplés à la taxe d'habitation, mais à la taxe sur la valeur ajoutée. Les appareils de réception doivent être signalés sur la déclaration de TVA annuelle ou sur un formulaire ad hoc. Le montant de la redevance de réception à titre commercial dépend du nombre d'appareils de réception et de la branche (par exemple, réduction pour certains hôtels; redevance plus élevée pour les établissements avec débit de boissons alcoolisées).

Les bénéficiaires des prestations complémentaires de l'assurance sociale ainsi que – sous certaines conditions – les personnes âgées de plus de 60 ans ne sont pas assujettis au paiement de la redevance audiovisuelle.

A noter qu'en France, par rapport au système suisse de l'impôt fédéral direct organisé de manière cantonale, les impôts étatiques sont prélevés de façon centralisée.

### **A2.2 Finlande: Redevance non liée à la possession d'un appareil prévue pour 2012**

En Finlande, la redevance de réception des programmes de télévision est aujourd'hui comparable au modèle suisse à plusieurs égards. Elle prend en compte l'exploitation d'un appareil de réception en état de fonctionnement et recense les ménages privés (1,9 million) ainsi que les entreprises et les organisations (30 000). En 2009, un groupe de travail parlementaire est arrivé à la conclusion qu'un système de redevance de réception perçue auprès des ménages et des entreprises en dehors du budget de l'Etat demeurerait la meilleure option pour financer le service public en Finlande.

Le groupe de travail estime toutefois que dès 2012, la redevance ne devrait plus être liée à la possession d'un appareil de réception. Il part du principe qu'en Finlande, chacun peut consommer des programmes du service public. Dès lors, il propose l'introduction d'une redevance qui ne serait pas liée à la possession d'un appareil de réception; cette redevance concernerait l'ensemble des ménages et les entreprises et organisations dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 400'000 Euro. Selon les estimations finlandaises, avec le nouveau système, la redevance annuelle pour les ménages devrait passer de 231 euros (en 2010) à 175 euros. La redevance, sur la base de ce concept finlandais, continuerait à être perçue par l'autorité de régulation de la communication finlandaise (Viestintävirasto; Finnish Communications Regulation Authority). Comme toutes les données utiles se

trouvent déjà dans les registres de la population et des entreprises, l'annonce auprès de cette autorité ne serait plus nécessaire à l'avenir.

### **A2.3 Pays-Bas**

Aux Pays-Bas, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le financement par le biais de la redevance a été remplacé par un financement public de l'Etat, une mesure qui permet de supprimer les coûts d'encaissement. Il est reconnu que le financement par l'argent du contribuable accroît l'influence de la politique sur le montant des ressources allouées aux diffuseurs publics. Pour parer à la dépendance plus forte des radiodiffuseurs vis-à-vis de l'Etat, la loi néerlandaise sur les médias a prévu que les montants ne sont pas fixés annuellement par le parlement, mais indexés (art. 111 de la loi néerlandaise sur les médias; mediawet), selon un indice mixte de progression statistique incluant d'une part le nombre de ménages néerlandais, d'autre part l'indice des prix à la consommation. Cette réglementation vise à garantir la continuité des montants octroyés et, par conséquent, l'indépendance des diffuseurs. Toutefois, le système ne peut pas empêcher le parlement de comprimer les moyens alloués à la radiodiffusion publique par le biais d'une modification de la loi. Les montants prévus à l'art. 111 de la loi sur les médias ont ainsi été revus à plusieurs reprises à la baisse dans le cadre de différents programmes de maîtrise des dépenses.