



Pour une réforme des aides publiques à la presse et la création d'un Fonds pour l'innovation de la presse numérique

1. Des aides inadaptées à la révolution numérique

La presse vit aujourd'hui une révolution industrielle. Ses modèles économiques et ses modes de diffusion sont bouleversés. Alors qu'elle avait le monopole d'une information rare, elle est noyée sous des flux massifs de nouvelles qu'elle ne contrôle plus. De nouveaux acteurs mondiaux ont envahi son écosystème local.

La crise grave, que traverse la presse depuis quelques années, est donc **structurelle** et non simplement conjoncturelle.

Dans ce contexte, il appartient en premier lieu aux éditeurs de relever les défis auxquels ils sont confrontés, en inventant de nouveaux modèles. L'État peut et doit légitimement les accompagner dans cette mutation. Il lui faut pour cela créer **des mécanismes entièrement nouveaux**, adaptés à la révolution numérique en cours.

Les systèmes actuels d'aides publiques à la presse sont obsolètes. Les rapports ne manquent pas, qui relèvent depuis plusieurs années, leur manque de cohérence et leur inefficacité. Il suffit de citer, parmi bien d'autres, le rapport d'**Aldo Cardoso** de septembre 2010 sur la « gouvernance des aides publiques à la presse » ([ici](#)), le rapport de la sénatrice **Nicole Bricq** en 2011 ([ici](#)), le rapport du député **Michel Françaix** en 2012 ([ici](#)) et, tout dernièrement, le rapport annuel de la **Cour des Comptes** de février 2013 ([ici](#)).

Tous ces rapports convergent vers le constat suivant :

- des aides sans objectifs bien établis ;
- des aides parfois contradictoires (aide au portage/aide postale),

- des aides souvent inefficaces et peu structurantes

Dès sa création à l'automne 2009, le **Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne** (Spiil) a participé activement à deux instances officielles importantes, la **Commission paritaire des publications et agences de presse** (CPPAP) et le **Fonds de soutien à la presse en ligne** (SPEL, devenu en 2012 Section II du Fonds stratégique de développement de la presse). Après trois ans de présence assidue dans ces commissions, il a publié en octobre 2012 un « *Manifeste pour un nouvel écosystème de la presse numérique* » ([ici](#)) qui propose une refonte complète du système des aides à la presse. Parmi les dix propositions concrètes faites à cette occasion par le Spiil, on n'a souvent retenu que la première : la suppression en trois ans des aides directes actuelles à la presse. Mais plusieurs autres propositions insistaient sur **le renforcement des aides indirectes et la nécessité absolue de développer le soutien public à l'innovation.**

Depuis octobre 2012, les adhérents du Spiil ont avancé dans leurs réflexions et sont en mesure aujourd'hui de répondre de manière plus précise aux interrogations des deux groupes de travail sur la réforme des aides à la presse lancés, d'une part, par le ministère de la culture, et d'autre part par l'Assemblée nationale.

2. - Faut-il faire une distinction entre presse IPG et non IPG ?

Nous estimons que la presse ne se divise pas. Toutes les formes de presse participent, d'une manière ou d'une autre, à la vie sociale, politique, culturelle, économique, scientifique du pays. La presse constitue l'essence-même de la démocratie. Aussi, toute tentative destinée à la diviser, à créer des statuts différents, à instituer une presse « noble » (composée de 180 titres IPG) opposée à une presse de seconde zone (comprenant plus de 5 000 publications), serait nuisible à la démocratie.

Le Spiil est donc **fermement opposé au renforcement de la notion de presse IPG en tant que critère d'accès aux aides.**

Il l'est d'autant plus que, même si cette distinction était justifiée en presse papier, elle est quasiment impossible à appliquer dans l'univers numérique.

Ainsi, l'un des éléments essentiels de la presse IPG s'appuie sur la périodicité. Même dans l'univers papier, cette notion n'a pu résister aux réalités du secteur, passant des seuls quotidiens bénéficiant de ce statut en 1976 aux hebdomadaires et aux mensuels, via l'article 39bis

du CGI. Quel sens ce critère de périodicité a-t-il aujourd'hui dans l'univers numérique, quand les sites sont actualisés en permanence ?

Alors que les sites dit IPG agrègent de plus en plus des sections spécifiques très développées sur le sport, les loisirs, la santé, l'environnement, la culture, en quoi leurs contenus différent-ils de ceux des sites spécialisés sur le golf, la médecine, le vin, le développement durable, le cinéma ou le théâtre ?

Dans l'univers numérique, il devient impossible de faire la distinction entre titre IPG et non IPG, de même qu'il devient illusoire de limiter la presse écrite à la simple... écriture. Les sites de presse proposent de plus en plus des séquences sonores et des vidéos de qualité professionnelle. Dans le même temps, les stations de radio et les chaînes de télévision créent des sites d'information « écrite » en continu. On remarquera à ce propos que certains de ces sites ont demandé et obtenu le label IPG, d'autres non. La convergence des médias s'affirme comme une tendance lourde, à laquelle la notion d'IPG sera de plus en plus difficile à appliquer.

Encore plus baroque : de nombreuses publications ont obtenu le label IPG pour leur édition papier, mais pas pour leur site. Et inversement. Au nom de quelles règles, de quelle logique ? Comment la CPPAP peut-elle, dans ce cadre, établir une jurisprudence cohérente ?

Nous proposons de faire simple : les règles de la CPPAP sont anciennes et éprouvées. Nous savons parfaitement comment définir une publication de presse, qu'elle soit papier ou numérique. Tenons-nous en-là.

La grande famille de la presse sera ainsi renforcée, et non divisée.

Ce principe général étant posé, **il pourra toutefois y être apporté des aménagements, en fonction des priorités que se donnent le gouvernement et les instances professionnelles** (voir ci-dessous).

3. - Comment renforcer le pluralisme de la presse ?

L'un des fondements juridiques et politiques des aides d'État est la préservation du pluralisme de la presse. Ce principe, « *reconnu par le Conseil constitutionnel, constitue le fondement historique de l'aide de l'État et le cœur de sa politique actuelle* », peut-on lire dans le dernier rapport de la Cour des Comptes (page 644).

Nous pouvons donc légitimement nous poser la question de savoir si le système actuel d'aides publiques favorise réellement le pluralisme de la presse.

La réponse est non.

Créé au lendemain de la Libération, et sans évolution notable depuis, le système actuel a pour résultat essentiel de préserver les acquis de la presse existante et de faire obstacle à l'arrivée de nouveaux entrants. La preuve ? Depuis 1945, un seul nouveau quotidien national a réussi à rester en vie, *Libération*. Dans le même temps, combien ont disparu ? En presse régionale, est-il encore possible de citer des quotidiens qui ne sont pas en position de monopole absolu dans leur zone de diffusion ?

En quoi donc, les centaines de millions d'euros d'aides d'État, distribués chaque année, ont-ils permis de préserver le pluralisme de la presse ?

L'État ne répond donc pas à ses obligations constitutionnelles quand il ne met pas en œuvre des mécanismes efficaces pour assurer le développement du pluralisme.

Assurer le pluralisme ne consiste pas seulement à préserver la survie de titres existants, en finançant par exemple à hauteur de 0,48 € chaque exemplaire de *L'Humanité*, vendu 1,30 €, et à 0,32 € l'exemplaire de *La Croix* (Rapport 2013 de la Cour des Comptes, page 647).

Assurer le pluralisme signifie aussi favoriser l'émergence d'un écosystème qui permette l'éclosion et le développement de nouveaux titres, témoins de leur temps, initiateurs d'innovations, reflets d'un monde en mutation.

Or, comme l'a montré la sénatrice Nicole Bricq en novembre 2011 dans son rapport sur la loi de finances 2012, « 50 % des aides directes bénéficient à 2 % des titres aidés (neuf titres) ».

Le Spiil estime que, dans le contexte actuel de révolution numérique, **l'innovation est sans aucun doute le meilleur vecteur de pluralisme**. C'est donc vers l'innovation que doivent être orientées en priorité les aides publiques.

4. Pour un système d'aides moderne, transparent et efficace

1. Priorité aux aides indirectes

Le Spiil estime que les aides indirectes sont **les plus vertueuses**. Elles bénéficient de manière égale à l'ensemble de l'écosystème de la presse. S'appliquant à toute la presse, elles ne créent aucune distorsion de concurrence. En outre, ce sont d'abord des aides aux lecteurs, avant d'être des aides aux entreprises.

Seules des aides non discriminatoires comme les aides indirectes sont en mesure d'assurer des conditions d'égalité d'accès au marché et d'action sur ce marché (notion de « level playing field », lire [ici](#)), et sont donc de nature à **favoriser le pluralisme**.

Paris, le 15 février 2013

Une fois de plus, le Spiil demande avec insistance que le taux réduit de TVA (2,10 %) soit appliqué sans discrimination à la presse papier et à la presse numérique. Le Spiil considère que le principe de neutralité fiscale reconnu par la Cour de justice européenne (arrêt **Rank Group** du 10 novembre 2011, [ici](#)) fait obligation aux pouvoirs publics français d'appliquer un même taux de TVA à la presse numérique et à la presse papier. Le Spiil a développé toute une argumentation juridique en ce sens, qu'il tient à la disposition de l'administration, du gouvernement et des parlementaires.

Cette égalité de traitement entre presse papier et presse numérique s'applique bien entendu à la TVA à taux réduit, mais également aux annonces légales. On pourrait imaginer d'autres mécanismes basés sur le même principe.

2. Un constat : le bilan médiocre du fonds SPEL

Concernant le fonds SPEL, le rapport 2013 de la Cour des Comptes relève (page 634) de manière tout à fait surprenante que « *seuls 9,7 M€ des 58 M€ de crédits ouverts au cours de la période 2009 à 2011 ont été dépensés* ». Cela veut dire que moins de 17 % des montants prévus pour le développement de la presse numérique ont été effectivement dépensés en trois ans. C'est dire à quel point ce fonds a failli à sa mission et a été inefficace.

Les principales raisons en sont connues :

- retards dans la mise en place du fonds ;
- délais trop long entre le dépôt du dossier et l'attribution de l'aide (alors que dans le numérique, on compte en semaines et non en mois) ;
- refus d'intégrer dans l'assiette éligible les dépenses internes de développements informatiques, au profit uniquement de sous-traitants souvent très chers et peu familiers des spécificités de la presse numérique.

On peut y ajouter d'autres raisons, moins souvent mises en exergue, mais tout aussi fondamentales :

- Entreprises essayant simplement de profiter d'un effet d'aubaine, sans véritable projet de développement ;
- Accent insuffisamment mis sur l'innovation ;
- Plans d'affaires peu argumentés et souvent dénués de tout réalisme ;
- Présentation de devis très sommaires, montrant que ceux-ci ont été réalisés à la va-vite pour la seule présentation du dossier d'aide, sans véritable cahier des charges préalable ;
- Examen des dossiers sur une base purement formelle sans réelle appréciation de la qualité du projet ; d'où la validation de nombreux dossiers sans véritable avenir ;
- etc.

Ce constat d'échec doit être assumé collectivement. Au-delà, nous estimons que toutes ces défaillances pourraient être évitées à l'avenir si la gouvernance des aides directes était totalement repensée.

3. Des objectifs, des évaluations, de la transparence

Pour être efficaces, les aides directes, doivent répondre à un certain nombre de principes :

- Des objectifs clairement définis et partagés ;
- Des mécanismes d'évaluation indépendants, comprenant deux phases distinctes, l'une avant le démarrage du fonds pour établir la situation de départ, et l'autre chaque année, afin de mesurer l'efficacité du dispositif, et pouvoir, si nécessaire, le réorienter ;
- Des mesures de contrôle permettant de vérifier la conformité du projet initial avec le résultat obtenu ;
- Des règles de transparence s'appliquant aussi bien en amont qu'en aval du mécanisme d'aide :
 - o Publication des objectifs détaillés du fonds ;
 - o Large communication de la DGMIC autour de chaque appel à projets ;
 - o Publication des règles du fonds au fur et à mesure de l'évolution de sa jurisprudence
 - o Publication systématique des aides attribuées : pour chaque titre, le montant du projet et sa brève description

4. Priorité à l'innovation

Comme nous l'avons exprimé plus haut, le Spiil estime que l'innovation constitue l'élément déterminant de la sauvegarde du pluralisme de la presse.

L'innovation recouvre des concepts beaucoup plus larges que ceux, strictement technologiques, de la Recherche et développement (R&D). Elle n'en répond pas moins à des règles très précises qui ont été définies par l'**OCDE** dans son « Manuel d'Oslo », dont la troisième édition a été publiée en 2005 (lire [ici](#)).

La définition de l'innovation, telle que définie par le Manuel d'Oslo, pourrait servir de base à un véritable **Fonds pour l'innovation de la presse numérique**. Ce fonds pourrait soutenir l'innovation de la presse dans les domaines suivants :

- Nouveaux formats rédactionnels ;
- Scénarisation innovante de l'information ;
- Journalisme de données ; Fact-checking
- Réorganisation des rédactions dans une perspective multimédias
- Expérimentations commerciales et marketing

- Nouveaux modèles économiques
- Développements logiciels
- etc.

Ce fonds pourrait également accorder une importance particulière à des **projets collectifs** destinés à permettre à la presse française de développer des plates-formes lui assurant une relative indépendance par rapport aux géants américains (Google, Apple, Amazon, etc.). Il pourrait s'agir par exemple, de :

- Plates-formes de distribution numérique de la presse
- Plates-formes de paiement permettant une monétisation plus « fluide » des contenus de presse ;
- Systèmes de recommandation
- Places de marché publicitaires ;
- etc.

Nous rappelons également que la loi de finances 2013 a judicieusement créé un **Crédit impôt innovation** (CII) pour les PME. Celui-ci nous paraît un instrument beaucoup mieux adapté aux sociétés de presse que le Crédit impôt recherche qui est essentiellement destiné aux entreprises industrielles et de haute technologie. On pourra lire avec intérêt sur ce sujet les rapports du sénateur **Michel Berson** (juillet 2012, lire [ici](#)) et du député **Christian Eckert** sur la loi de finances 2013 (*Article 55 : Élargissement du crédit d'impôt recherche (CIR) à certaines dépenses d'innovation en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et renforcement de la sécurité juridique du dispositif* ; lire [ici](#)).

Les décrets d'application ne sont pas encore parus, et **nous souhaitons qu'avec l'appui du ministère de la Culture, les entreprises de presse soient associées à l'élaboration de ces décrets.**

5. Les critères d'attribution

Nous insistons pour que la sélection des projets soit réalisée sur des bases objectives et connues de tous, en s'appuyant sur un système de notation qui pondère les différents critères utilisés.

Dans ce cadre, un critère spécifique pourrait permettre de **surpondérer des projets correspondant à « l'intérêt politique et général », au sens large** (renforcement du débat public, de l'information politique des citoyens, de la connaissance et du savoir, etc.).

Il est fondamental que, d'une manière générale, les critères d'attribution concernent avant tout **la qualité du projet et l'éventuelle prise de risque de l'éditeur**, sans qu'il soit tenu compte de telle ou telle « famille » de presse.

6. Les outils d'évaluation

Qu'il s'agisse de la Commission européenne, de l'OCDE, ou d'organismes français comme **Oseo** ou l'**Agence nationale pour la recherche** (ANR), les mesures d'évaluation se définissent classiquement par :

- la mise en place de cahiers des charges définissant les critères que doivent respecter les projets présentés pour remplir les objectifs poursuivis ;
- un mécanisme d'appréciation du projet présenté au regard des critères du cahier des charges par un système de notation ;
- des règles de suivi et de reporting tout au long de l'exécution du projet ;
- un règlement final de l'aide en fonction des réalisations effectivement réalisées par le ou les porteurs du projet (après mesures de contrôle).

7. Les règles de gouvernance

Une gouvernance moderne du fonds est essentielle à son bon fonctionnement et à son efficacité. Nous proposons la structure suivante :

- **Un comité d'orientation** composé de représentants de l'administration, des organisations professionnelles et de personnalités indépendantes. Ce comité aurait pour responsabilité de :
 - o Définir les objectifs et les orientations stratégiques du fonds ;
 - o Procéder à l'évaluation des résultats du fonds, une à deux fois par an.
- **Un pool d'experts indépendants** chargé
 - o d'accompagner les entreprises dans la préparation des dossiers ;
 - o d'examiner les projets et de les noter ;
 - o d'examiner les rapports d'étape fournis par l'éditeur à intervalles réguliers, au cours du projet ;
 - o puis à l'issue du projet, d'attribuer un certificat de bonne fin.

La séparation des deux organes, d'un côté le comité d'orientation, chargé de fixer les objectifs et d'évaluer les résultats, et de l'autre côté, le pool d'experts chargés d'accompagner l'éditeur dans l'élaboration du projet, d'instruire le dossier, de le noter et de vérifier qu'il a bien été réalisé, nous semble fondamentale pour la gouvernance de ce Fonds pour l'innovation de la presse numérique.