

LA POLITIQUE DU LIVRE ET DE LA LECTURE

Le livre est la première industrie culturelle en France. Il représente de façon stable depuis 2006, 50% du marché des biens culturels, avec plus de 4 milliards d'euros de chiffre d'affaires (ventes aux ménages, toutes taxes comprises) pour les ventes au détail, contre 0,95 milliard pour la vidéo, 0,9 milliard pour la musique et 3,5 milliards pour les jeux vidéo. Le livre est donc une industrie culturelle qui se porte plutôt bien sans avoir à dépendre de l'aide des pouvoirs publics.

A bien des égards toutefois, la diffusion du livre relève de l'intérêt général, puisqu'il participe fortement à la transmission des savoirs et à l'accès à la culture. Le livre est une marchandise, certes, mais pas tout à fait comme les autres. Cette dimension particulière justifie que les pouvoirs publics interviennent là où le marché seul ne peut suffire. C'est, du moins, la conception française qui fait l'objet d'un très large consensus politique dans notre pays.

Les politiques publiques du livre et de la lecture poursuivent ainsi plusieurs objectifs d'intérêt général. Du côté de la production de livres, il s'agit d'abord d'assurer la diversité de la création sous toutes ses formes et d'éviter une trop grande concentration de l'édition sur les livres de meilleures ventes, tout en permettant la juste rémunération des auteurs pour leur travail. Du côté de la diffusion, il faut permettre l'accès de tous à la culture et aux savoirs par la mise en place d'un réseau de diffusion non-marchand, les bibliothèques, et une régulation du commerce du livre qui permette la modération des prix. La promotion de la langue française, à travers le soutien à la diffusion de la création littéraire et scientifique à l'étranger, constitue également pour la France un objectif important et traditionnel. Enfin, l'action de l'État doit contribuer à l'aménagement culturel du territoire ainsi qu'à la préservation et à la valorisation du patrimoine écrit auprès des publics.

Au-delà des objectifs poursuivis, la politique du livre se caractérise aussi par le fait qu'elle représente une des politiques culturelles les plus importantes, reposant sur une implication forte et concertée de l'État et des collectivités territoriales (régions, départements, communes). Pour les collectivités territoriales, le livre représente par exemple, la seconde dépense culturelle, après le spectacle vivant. De même, la Bibliothèque nationale de France est le premier établissement du ministère de la culture et de la communication par la subvention reçue.

Cette politique porte surtout sur la diffusion non-marchande du livre, avec une aide importante consacrée au développement, à l'équipement et à la promotion d'un réseau de bibliothèques publiques sur l'ensemble du territoire. Un programme d'équipement et de construction mené sans faiblir depuis 30 ans fait des bibliothèques le premier réseau de diffusion culturelle.

En revanche, le secteur marchand du livre est peu aidé par les pouvoirs publics, à l'inverse de la presse ou du cinéma. Dans ce domaine, l'intervention de l'État est davantage normative et vise à préserver les grands équilibres économiques entre les différents acteurs de la chaîne du livre (auteurs, éditeurs, libraires, bibliothèques, associations). La loi du 10 août 1981 relative au prix du livre constitue une illustration emblématique de cette intervention.

A l'heure où plusieurs indicateurs laissent entrevoir un recul des pratiques de lecture des Français et où se développent de nouveaux modes de production et de diffusion des contenus culturels grâce aux avancées technologiques, les défis à relever sont importants pour l'avenir du livre. Les autorités publiques doivent conforter leur action de promotion de la lecture en renforçant l'attractivité et l'accessibilité des bibliothèques. Par ailleurs, elles doivent accompagner le secteur marchand dans sa transition progressive vers le numérique tout en préservant les équilibres qui prévalent sur le marché physique du livre.

I. L'organisation de la politique du livre et de la lecture

L'action publique dans le domaine du livre et de la lecture relève à la fois de l'État et des collectivités

territoriales (Régions, départements et communes). Du côté de l'Etat, cette action a été répartie historiquement entre trois ministères, l'éducation nationale, les affaires étrangères et à partir de 1959, les affaires culturelles. Ce n'est qu'à partir de 1975 avec le transfert de l'ensemble des compétences relatives à la politique du livre à la nouvelle direction du livre au sein du ministère de la culture qu'une politique globale du livre et de la lecture a pu être élaborée. Du côté des collectivités territoriales, les premières lois relatives à la décentralisation dans les années 1980 ont confié à celles-ci une responsabilité plus explicite en matière culturelle, dans le cadre de laquelle elles peuvent mener une action en direction du livre et de la lecture.

A. L'Etat : un rôle de stratégie et des compétences de régulation importantes

Aujourd'hui, le ministère de la culture et de la communication exerce les principales compétences de l'Etat dans le domaine du livre et de la lecture. Les réflexions menées depuis 20 ans sur l'organisation de l'État et son efficacité ont abouti à réserver aux services centraux des ministères les compétences régaliennes, la conception stratégique des politiques et la prospective. La mise en œuvre de ces politiques est, quant à elle, déléguée aux services de l'État en province et à des opérateurs nationaux autonomes.

Les services centraux du ministère de la culture ont pour mission d'élaborer, de coordonner et d'évaluer l'action du ministère dans deux domaines :

- L'économie du livre, c'est-à-dire l'ensemble des questions économiques, juridiques et sociales intéressant la création, l'édition, la distribution et la promotion du livre ;
- La promotion de la lecture et l'ensemble des questions relatives aux bibliothèques publiques, c'est à dire le développement et la modernisation des équipements, la numérisation des fonds, la préservation et la valorisation du patrimoine.

La mise en œuvre de la politique du livre et de la lecture repose principalement sur trois opérateurs sous la tutelle du ministère qui agissent sous la tutelle ou le contrôle souple du ministère :

- Le Centre national du livre (CNL), créé en 1946, apporte un soutien à la filière économique du livre (auteurs, éditeurs, libraires), en favorisant particulièrement la création et la diffusion des œuvres les plus exigeantes sur le plan littéraire ou scientifique. Les aides du CNL sont attribuées par des commissions thématiques, composées de professionnels et de spécialistes, qui se réunissent trois fois par an. Le budget du CNL est alimenté par deux taxes fiscales qui lui sont affectées : une redevance de 3,25 % sur la vente du matériel de reproduction et d'impression et une redevance de 0,20 % sur le chiffre d'affaires des éditeurs. Le CNL dispose d'environ 29 à 30 millions d'euros par an pour ses interventions.
- La Bibliothèque nationale de France (BnF), ainsi dénommée depuis 1994, est la bibliothèque nationale de la République française, héritière des collections royales constituées depuis la fin du Moyen Âge. Première institution chargée de la collecte du dépôt légal, à partir de 1537, elle est la plus importante bibliothèque de France. La BnF est investie de missions relatives à la constitution, à l'enrichissement, à la conservation, au signalement, à la valorisation auprès du public des collections. Elle développe aussi des programmes de recherche dans le cadre de partenariats nationaux ou internationaux, notamment pour la constitution d'une bibliothèque numérique de référence. Son budget annuel est d'environ 210 millions d'euros, hors reports.
- La Bibliothèque publique d'information (BPI), créée en 1977 et installée dans le Centre d'art et de culture Georges Pompidou à Paris, est l'opérateur du ministère de la culture pour la lecture publique. Elle remplit également des missions d'étude et de recherche. Son budget annuel est de 7 millions d'euros, hors investissements spécifiques (projet de rénovation, renouvellement des sols, coursive).

Les orientations nationales définies par le ministère de la culture en matière de livre et de lecture sont également relayées et mises en œuvre par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Enfin, d'autres ministères interviennent plus ou moins directement sur la politique du livre et de la lecture :

- Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche est notamment responsable du réseau des bibliothèques universitaires.
- Le ministère de l'éducation nationale peut influencer l'activité du secteur de l'édition scolaire, comme acheteur de livres scolaires pour les collèges ou au regard de l'intérêt qu'il porte au développement de l'édition numérique des manuels.
- Le ministère des affaires étrangères et l'Institut français, interviennent sur le secteur du livre dans le cadre de la politique de diplomatie d'influence.
- Enfin, le ministère de l'intérieur assure la gestion de crédits destinés aux investissements immobiliers des bibliothèques publiques. Cette dotation, dénommée « concours particulier des bibliothèques », pourvue en 2017 de 80,4 millions, permet d'accompagner les collectivités territoriales dans la modernisation et l'équipement du réseau des bibliothèques municipales et départementales de prêt sur l'ensemble du territoire.

B. Les collectivités territoriales

Depuis les lois de décentralisation de 1983 et de 1986, les départements et les communes interviennent directement pour soutenir le livre et la lecture. Leur intervention concerne quasi exclusivement le secteur des bibliothèques et le développement de la lecture publique. Les départements disposent d'une compétence exclusive concernant les bibliothèques départementales de prêt, qui cumulent le rôle de dépôts centraux de livres à destination des plus petites communes, surtout rurales, ne pouvant entretenir de bibliothèque par leurs propres moyens, et des missions d'expertise et de conseil auprès des professionnels et des bénévoles qui travaillent dans ces petites bibliothèques. A la suite des confiscations menées lors de la révolution de 1789, les bibliothèques des communes ont la particularité de conserver la plupart des fonds anciens de livres et documents patrimoniaux ; les bibliothèques des universités disposent pour leur part surtout de fonds modernes et contemporains.

Les régions interviennent de plus en plus dans le domaine du livre et principalement sur le secteur de l'économie de l'édition et de la librairie.

II. Le soutien à l'économie du livre : l'enjeu de la diversité et de la qualité

En matière d'industries culturelles, l'intervention publique ne vise naturellement pas à se substituer aux acteurs privés, vecteurs naturels de la création et garants de son originalité, mais à assurer certains équilibres, notamment en termes de diversité et d'accès à l'offre, que les règles économiques du marché n'assurent pas à elles seules. La politique du livre entend ainsi préserver et renforcer les équilibres économiques du secteur, en s'attachant particulièrement à améliorer la situation de l'édition et de la distribution indépendantes. L'intervention de l'Etat est principalement normative bien que des dispositifs d'aide spécifiques aient également été mis en place pour les acteurs de la filière.

A. La loi de 1981 sur le prix du livre : un dispositif central de la politique du livre

La France dispose depuis plus de 30 ans d'une loi de régulation économique pour le commerce du livre imprimé qui confie à l'éditeur le soin de fixer le prix de vente final d'un livre qu'il publie et qui s'impose à tous les détaillants. La loi n'imposait pas une règle nouvelle car la fixation du prix par l'éditeur était une tradition séculaire. La suppression de cette pratique en 1979 et la libéralisation des prix a suscité une intense polémique à laquelle la loi du 10 août 1981 a mis fin en revenant à la situation du prix éditeur.

Le raisonnement sur lequel se fonde cette loi est celui suivant lequel la pratique du *discount* entraîne, à long terme, un rétrécissement et un amoindrissement de la qualité de l'offre éditoriale et que dans un contexte de concurrence sur les prix, on assiste à une réduction du réseau de distribution du livre avec la disparition progressive des librairies au profit des grands opérateurs. La préservation de la diversité de la création et de la diffusion fut donc au fondement de la loi sur le prix du livre.

Alors que l'application de la loi s'est au début heurtée à l'hostilité de la grande distribution, le prix unique fait depuis le milieu des années 1980 l'objet d'un large consensus de la part des professionnels et d'un soutien transpartisan. La loi a été modifiée en de rares occasions, mais son équilibre n'a jamais été remis en cause.

Le bilan positif de la loi a été confirmé en 2009 au terme d'une nouvelle mission d'évaluation. La loi a notamment permis de conserver un réseau de diffusion dense et diversifié sur l'ensemble du territoire dans lequel les librairies indépendantes ont gardé une place significative (on en compte 3500, qui représentent 25% des ventes de livres). Les librairies offrent une place plus importante que les grandes surfaces aux ouvrages publiés par les petites maisons d'édition et favorisent l'achat de premières œuvres et d'auteurs peu ou moins connus. Ainsi, en préservant la diversité des lieux de diffusion, la loi a permis de soutenir le pluralisme des éditeurs et la défense des livres les plus difficiles. En outre, elle n'a pas eu d'effets inflationnistes, puisque le prix du livre a augmenté moins vite depuis 1981 que celui des autres biens.

Afin de mieux encadrer certaines pratiques commerciales non prévues par le législateur en 1981 et apparues chez certains opérateurs avec le développement du marché de la vente en ligne, le Parlement a adopté le 8 juillet 2014 la loi n°2014-779 encadrant les conditions de la vente à distance des livres, qui prévoit l'interdiction de pratiquer la gratuité des frais de livraison des livres à domicile.

Afin de prévenir les litiges pouvant survenir sur l'application des lois relative au prix du livre du 10 août 1981 et relative au prix du livre numérique du 26 mai 2011 (cf. B ci-dessous), une instance de médiation pour le secteur du livre a également été instaurée par la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Afin de renforcer les moyens de contrôle de l'application de ces deux lois, la loi du 17 mars 2014 a également prévu une habilitation d'agents à rechercher et à constater les infractions aux lois de 1981 et de 2011. Le décret du 11 mai 2015 a été adopté permettant au ministre chargé de la culture de nommer des agents des DRAC et de l'administration centrale. Ils ont été formés au second semestre 2015 dans le cadre d'un partenariat avec la DGCCRF et seront nommés officiellement prochainement.

Enfin, en 2016, lors du chantier réglementaire de réforme des dispositions relatives aux règles de la commande publique, le gouvernement a mis en place un seuil dérogatoire de 90k€, en dessous duquel les marchés publics de fourniture de livres non scolaires peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence, ceci en cohérence avec la loi de 1981 qui plafonne strictement les rabais possibles sur ces ouvrages. Cette mesure élargit, pour les collectivités locales, la possibilité d'utiliser la commande publique comme un outil d'aménagement culturel du territoire.

B. L'accompagnement de la filière à l'heure numérique : un enjeu européen

L'enjeu de la diversité culturelle, qui justifie la mise en place dans chaque État de politiques culturelles particulières, devient encore plus important avec l'avènement de l'ère numérique, tant les bouleversements économiques qui accompagnent son essor sont brusques et radicaux. La croissance rapide du livre numérique au sein du marché américain pourrait laisser augurer un développement similaire dans les pays européens. La diffusion massive du livre numérique est riche de promesses pour les lecteurs, pour la diffusion de la pensée et pour le dynamisme de la création. Dans ce contexte, il importe de développer une industrie et une infrastructure de diffusion du livre numérique en Europe à la mesure de la position majeure que celle-ci occupe dans le domaine de la création éditoriale.

Au terme d'une réflexion collective engagée par le ministère de la culture avec les professionnels, la promotion d'une offre légale de qualité est apparue comme la condition essentielle pour que le marché numérique du livre se développe à l'initiative des acteurs du secteur et non par le piratage, comme cela a été le cas dans l'industrie musicale quelques années plus tôt. Pour autant, il est apparu fondamental que le développement de cette offre soit accompagné par des mesures permettant de prévenir les fortes poussées monopolistiques observées dans le secteur de la diffusion en ligne des biens culturels, où un petit nombre d'acteurs captent l'essentiel de la valeur au détriment du secteur créatif.

Les initiatives récentes de la France s'inscrivent donc dans ce double objectif : développement d'une offre légale attractive d'une part, préservation de la rémunération de la création et de la capacité des détenteurs de droits à maîtriser les prix de vente, d'autre part.

A ce titre, la France s'est lancée, avec les professionnels du livre, dans une entreprise d'adaptation de l'ensemble des régulations économiques du livre à l'univers numérique. Ainsi, la loi du 26 mai 2011 sur le prix du livre numérique a instauré un cadre juridique (inspiré de l'esprit de la loi du 10 août 1981) garantissant aux éditeurs la maîtrise du prix de vente final des fichiers et donc la possibilité de maintenir une juste rémunération des créateurs. Cette mesure vise à renforcer les conditions de la confiance des acteurs de la création (auteurs et éditeurs) dans le fonctionnement du marché afin de favoriser leurs initiatives en

matière d'offre numérique. Elle vise aussi à maintenir une grande diversité des circuits de diffusion qui, dans le champ du numérique comme dans celui de l'imprimé, est le corollaire de la diversité éditoriale.

Par ailleurs, le Parlement a adopté une disposition prévoyant l'application, à compter du 1^{er} janvier 2012, d'un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les opérations de vente de livres numériques. Cette mesure d'harmonisation fiscale entre le livre imprimé (qui bénéficie d'un taux réduit depuis 1970) et le livre numérique, réclamée par l'ensemble des professionnels, relève du bon sens : tous deux constituent des produits culturels fortement substituables, dont le contenu est le plus souvent globalement identique pour un même titre et qui sont de surcroît produits par un même acteur (l'éditeur qui en détient les droits). Dès lors, la suppression du différentiel de TVA et l'application du taux réduit au livre numérique devraient renforcer l'attractivité de l'offre numérique.

Au-delà de ces initiatives législatives nationales, la France est attentive à ce que le débat soit ouvert au niveau européen. Ce débat est nécessaire, car les enjeux appellent des réponses inventives et dynamiques qui ne pourront que bénéficier d'un échange nourri entre les diverses approches. Ce débat est urgent, car les décisions stratégiques en la matière devront être prises dans un futur proche si l'on souhaite que les acteurs européens existent sur le marché numérique et soient en mesure de contenir les ambitions des grands acteurs étrangers de l'Internet, comme, par exemple, Amazon. C'est dans cet esprit que les autorités françaises avaient chargé M. Jacques Toubon, ancien ministre de la culture et ancien député européen, de mener des démarches au niveau européen pour soutenir l'application du taux réduit de TVA aux livres numériques, mission qui a donné lieu à la remise d'un bilan de son action avant que ce dernier ne soit nommé Défenseur des droits le 17 juillet 2014. Une proposition de directive en cours d'examen devrait permettre à chaque Etat d'appliquer s'il le souhaite le même taux de TVA aux livres imprimés et numériques.

La France est convaincue que l'Union européenne peut jouer un rôle positif dans la préparation des acteurs numériques de demain et l'accompagnement du secteur du livre, en organisant le dialogue entre les professionnels, en adaptant sa réglementation et en proposant des mécanismes de soutien pour les projets novateurs.

C. Les développements relatifs au droit d'auteur.

La législation en matière de propriété intellectuelle a très tôt établi un cadre garantissant que la relation contractuelle entre l'auteur et son éditeur, qui prévaut dans le secteur du livre, soit équilibrée. En effet, s'il est important de préserver la capacité des éditeurs à exploiter directement les droits exclusifs des auteurs, il est également essentiel que les auteurs soient équitablement associés aux fruits de cette exploitation. Ainsi, les dispositions du Code de la propriété intellectuelle relatives à l'exploitation des droits et au contrat d'édition imposent un certain formalisme qui doit permettre à l'auteur de voir son consentement éclairé et ses intérêts protégés. Il s'agit notamment de limiter l'étendue des droits cédés à l'éditeur, d'encadrer et restreindre la cession des droits pour les œuvres futures, d'obliger l'éditeur à procéder à l'exploitation permanente et suivie de l'œuvre et de garantir une rémunération juste et transparente de l'auteur.

Si ces dispositions protectrices des intérêts des auteurs prévalent aujourd'hui dans la relation entre l'auteur et l'éditeur, force est de constater que la révolution numérique bouleverse les modes de rémunération de la création artistique et le système du droit d'auteur dans toutes les filières culturelles, y compris dans le livre. La question de l'adaptation des contrats d'édition à l'ère numérique est par conséquent une préoccupation majeure des professionnels et des autorités publiques. Le ministère de la culture et de la communication a donc souhaité réfléchir avec les auteurs et les éditeurs aux principes qui pourraient régir le contrat d'édition à l'ère numérique. Ces discussions ont abouti à un accord entre auteurs et éditeurs sur le principe d'une adaptation des règles propres au contrat d'édition à l'heure du numérique dans le secteur du livre, qui viendraient réformer les dispositions relatives au contrat d'édition qui datent de 1957. La loi du 8 juillet 2014 ayant habilité le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du Code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition, la traduction de cet accord s'est matérialisée par l'ordonnance du 12 novembre 2014, laquelle a été ratifiée dans le cadre de la loi LCAP. Dans la mesure où le long processus de concertation interprofessionnelle dont est issue cette ordonnance n'avait pas permis d'aborder l'ensemble des points de discussion entre les professionnels, le CPE et le SNE ont repris dès 2015 leur dialogue afin de converger vers une position commune sur certains sujets visant plus particulièrement à améliorer la transparence dans les relations entre auteurs et éditeurs. En application du nouvel article 8 de la loi LCAP, Le Gouvernement vient de transmettre au Parlement un rapport sur les résultats de cette concertation ainsi que sur la mise en œuvre de la réforme de 2014 relative au contrat d'édition.

Par ailleurs, si la gestion individuelle du droit d'auteur est à la base de la dynamique économique du secteur

de l'édition, il est probable que le recours à la gestion collective qui est intervenu progressivement dans ce secteur pour encadrer l'exercice du droit de reprographie (1995), de la copie privée numérique (2001) et du droit de prêt en bibliothèque (2003), deviendra plus fréquent avec le développement de l'économie numérique. En effet, la multiplicité des usagers, la diversification et la complexification des modalités d'utilisation des livres rendent difficile, dans l'univers numérique, le recensement des usages par les éditeurs et la détermination d'une rémunération permettant d'associer le plus justement possible les auteurs aux fruits de l'exploitation de leurs œuvres. Des équilibres seront donc à trouver entre auteurs et éditeurs mais également entre titulaires de droits et utilisateurs pour permettre un accès aux œuvres en toute sécurité juridique. De ce point de vue, la gestion collective, qui doit être entendue comme une gestion au bénéfice de la communauté des auteurs et de la collectivité des utilisateurs, pourrait jouer un rôle de plus en plus important dans l'économie du livre.

A la suite de l'annonce par la société *Google* de ses projets de numérisation des collections des bibliothèques américaines, sans prendre en compte la protection des livres par le droit d'auteur, il est apparu essentiel de développer des modèles novateurs pour numériser les livres sous droits et permettre aux ayants droits de conserver la maîtrise de l'usage de leurs œuvres au format numérique.

La réflexion menée par le ministère de la culture et de la communication avec les auteurs et les éditeurs sur la numérisation et l'exploitation commerciale des livres indisponibles du 20^e siècle s'inscrit dans cette perspective. La gestion collective est apparue comme une condition de la mise en œuvre de ce projet qui devrait redonner vie, par une nouvelle exploitation commerciale au format numérique, à environ 500 000 titres. En effet, la gestion collective permet de résoudre la difficulté liée à la titularité mal établie des droits sur ces livres et, à l'inverse des modèles fondés sur la gratuité de l'accès, elle permet de respecter les grands principes du droit d'auteur : les ayants droits ont la possibilité de sortir de la gestion collective, leur droit de propriété est préservé et leur rémunération est assurée en cas d'exploitation de l'œuvre. Ce modèle offrira l'opportunité aux auteurs et aux éditeurs de se réapproprier leurs droits sur les livres indisponibles et de décider eux-mêmes de leur exploitation numérique. Une loi a été adoptée à l'unanimité par le Parlement le 1er mars 2012 relative à l'exploitation numérique des livres indisponibles du 20^e siècle. Le projet ReLIRE (« Registre des livres indisponibles en réédition électronique ») a ensuite été mis en œuvre dans le cadre des investissements d'avenir en lien avec la BnF en charge du registre et les éditeurs (société « FeniXX ») qui assurent la numérisation et la commercialisation.

Notre dispositif national vient d'être remis en cause partiellement par la Cour de justice de l'Union européenne dans sa décision *Soulier et Doke* du 16 novembre dernier, en ce qu'il ne garantit pas une information effective et individualisée des auteurs. La France va devoir apporter des aménagements à sa réglementation afin de se conformer au droit de l'Union dans son interprétation donnée par la Cour.

D. Une politique de soutien aux acteurs de la filière

Condition nécessaire mais non suffisante à la préservation des grands équilibres de la filière, les mesures de régulation économique mises en œuvre par l'Etat sont complétées par une politique de soutien direct aux acteurs du livre, politique dont l'ambition a été confirmée ces dernières années malgré la crise économique. Ces dispositifs d'aide sont principalement mis en œuvre par le Centre national du livre (CNL) et par les services déconcentrés de l'Etat en région.

S'agissant de l'édition, un accent particulier est mis sur le soutien aux secteurs de l'édition les plus exigeants sur le plan culturel, mais dont la rentabilité économique ne peut souvent intervenir que sur le long terme. L'Etat consacre ainsi environ 7 M€ par an au soutien à l'édition, dont plus de 5,5 M€ attribués par le CNL sous la forme de subventions, de prêts ou d'avances et 1,5 million d'euros attribués par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC). L'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) apporte quant à lui des garanties aux prêts consentis par des organismes bancaires à des petites ou moyennes entreprises d'édition.

Par ailleurs, le soutien à la présence des éditeurs français à l'étranger revêt plusieurs formes : une aide du CNL à la cession de droits de traduction, une aide à la distribution du livre français par l'intermédiaire de la Centrale de l'édition et un soutien promotionnel des éditeurs dans les salons et les foires à travers le Bureau international de l'édition française (BIEF).

Différentes formes d'aides s'adressent également aux auteurs d'expression française. Le CNL apporte un

soutien de plus de 2 M€ par an pour des bourses d'écriture aux créateurs littéraires et aux chercheurs essayistes, des bourses pour les traducteurs français et étrangers ainsi que des subventions aux auteurs pour des recherches préparatoires ou des accueils en résidence.

S'agissant des librairies indépendantes, compte tenu des difficultés particulières (hausse continue des charges d'exploitation, poids élevé des charges de personnel et faible rentabilité) qui limitent les capacités d'investissement de ces commerces et pèsent sur l'avenir de cette profession, l'Etat a adopté plusieurs mesures d'accompagnement spécifiques :

- Un fonds de soutien à la transmission des librairies initialement doté de 3 millions d'euros a été mis en place en 2008. Géré par l'Association pour le développement de la librairie de création (ADELC), ce fonds permet aux repreneurs de librairies d'étaler leurs remboursements sur plusieurs années.
- Le label Librairie indépendante de Référence (LiR) créé en 2009 a vocation à soutenir et valoriser le travail de sélection, de conseil et d'animation culturelle réalisé par des librairies indépendantes. Ce label ouvre la possibilité pour les librairies de bénéficier, après délibération des collectivités territoriales compétentes, d'une exonération des taxes économiques locales.

Étant donné d'une part le rôle culturel que jouent ces commerces – tant en termes de soutien à la création éditoriale (en tant que premier réseau de diffusion de la diversité de la création) qu'en ce qui concerne l'aménagement et l'animation culturelle des territoires – et compte tenu d'autre part de leur grande fragilité économique (concurrence accrue de la vente en ligne, charges locatives importantes et masses salariales supérieures aux autres réseaux de distribution de livres), le Gouvernement a placé dès 2012 le soutien aux librairies indépendantes parmi ses priorités.

Les mesures adoptées dans le cadre du plan de soutien aux librairies devraient permettre de renforcer la rentabilité et le maillage territorial des librairies indépendantes. Ces mesures, mises en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2014, consistent en :

- un renforcement (+4M€) du fonds d'aide à la transmission des librairies géré par l'ADELC, qui intervient sous forme de prises de participations au capital de l'entreprise et d'apports remboursables en compte courant associé. Cette dotation doit permettre à l'ADELC de répondre à l'augmentation attendue du nombre de transmissions de librairies dans les années qui viennent, en particulier du fait du renouvellement générationnel des responsables de plusieurs grandes librairies indépendantes. Cette nouvelle dotation a été fortement sollicitée à l'occasion de l'accompagnement des reprises de librairies de l'ex-réseau Chapitre (12 transmissions Chapitre accompagnées pour un montant de 1,525 M€ sur 1,745 M€ consommés au total).
- la création d'un fonds d'avances en trésorerie doté par l'État (5 M€) et géré par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC), destiné à pallier les difficultés croissantes que rencontrent les librairies pour accéder au crédit bancaire de court terme et de restaurer la confiance du secteur bancaire à leur égard. Depuis l'ouverture du fonds, plus d'une avance sur deux accordée a permis le maintien ou l'octroi d'un crédit bancaire complémentaire, bénéficiant le cas échéant d'une contre-garantie de l'IFCIC, ce qui atteste que l'effet de levier escompté en termes de facilitation d'accès au crédit semble fonctionner. La dotation du fonds a été calibrée pour pouvoir aider 200 librairies/an, dont 150 simultanément.
- un renforcement, par redéploiement, du budget consacré par le Centre national du Livre au soutien à la librairie (+ 2M€), avec une montée en puissance prévue des interventions sous forme de subventions, afin d'alléger le niveau d'endettement des librairies. L'affectation de ce redéploiement doit encore être précisée par l'établissement dans le cadre de la réforme en cours de ses dispositifs (formation, numérique...)

Enfin, face à la nécessité de renforcer les synergies entre les actions menées par les différents acteurs publics pour soutenir les filières du livre à l'échelle régionale, le ministère de la culture et de la communication a engagé dès 2012 une campagne de contractualisation entre les services de l'Etat en régions (DRAC) et les collectivités locales, autour de projets et d'objectifs communs, entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales. Ces « contrats de progrès » ou « contrats de filière » permettent de renforcer la complémentarité des mécanismes de soutien existant à l'échelon national et local et de donner plus de visibilité à l'action publique en faveur du livre. Le Centre national du Livre, dans le cadre du

développement de son action territoriale, s'inscrit également dans cette démarche en prenant part aux contrats existants et futurs.

III. La politique de développement de la lecture publique

La lecture publique est une politique fortement décentralisée et portée essentiellement par les communes et les départements. En la matière, l'Etat intervient surtout par des soutiens à l'action des collectivités territoriales à travers les bibliothèques municipales (environ 16 000 établissements, soit 3 millions de m² ; environ 30 % de la population de plus de 15 ans fréquentent une bibliothèque municipale) et les bibliothèques départementales de prêt (97 établissements gérés par les départements et desservant principalement les communes de moins de 10 000 habitants, notamment les zones rurales). Il soutient aussi l'action d'associations œuvrant dans le domaine de la lecture en direction de tous les publics, quels que soient leur âge et leur situation sociale.

Son intervention peut être directe ou bien s'effectuer par l'intermédiaire de partenaires institutionnels et des opérateurs de l'Etat, comme la Bibliothèque nationale de France, qui intervient dans le champ patrimonial, et la Bibliothèque publique d'information, établissement de référence appelé à jouer sur plusieurs sujets (ressources numériques, mission lecture-handicap, ...) un rôle de tête de réseau pour la lecture publique. Cette intervention peut également être menée à travers des protocoles spécifiques négociés avec d'autres ministères, notamment les ministères de la santé et de la justice, afin d'assurer la présence du livre et de l'écrit à l'hôpital et en prison.

A. Une répartition claire des responsabilités depuis les lois de décentralisation de 1983 et 1986

Le soutien de l'Etat aux collectivités territoriales prend la forme d'aides à l'investissement et au fonctionnement pour construire, rénover, équiper, informatiser les bibliothèques, développer les collections, renforcer l'emploi qualifié et soutenir des animations culturelles de qualité.

Ainsi, chaque année, environ 700 opérations d'équipement en région sont soutenues et, depuis 2006, plus de 100 000 m² de bibliothèques ont été créés ou rénovés chaque année. Parmi ces opérations, des projets d'envergure ont abouti en 2016 ; on citera les ouvertures de la bibliothèque Alexis de Tocqueville à Caen et de la médiathèque des Capucins, tête du réseau de la ville de Brest. En soutenant activement la constitution d'un réseau de qualité dense et diversifié au centre des grandes villes, comme dans les zones rurales et périurbaines ou dans les petites et moyennes communes, l'Etat participe à l'aménagement et au maillage culturel du territoire.

De plus, l'Etat intervient pour améliorer l'accessibilité des équipements aux personnes en situation de handicap et pour favoriser des projets de développement du numérique dans les bibliothèques (programme « Bibliothèques numériques de référence »), en partenariat avec les collectivités. Il veille aussi à la diversité des offres de services et des collections de ces établissements dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme (3,1 millions de Français seraient concernés) et l'illectronisme. Ce volet plus opérationnel concerne toutes les initiatives en direction des publics particuliers : jeunes et très âgés, personnes en situation d'exclusion, de handicap, publics hospitalisés ou placés sous main de justice. Ces initiatives sont conduites la plupart du temps en collaboration étroite avec des associations spécialisées soutenues par les pouvoirs publics.

L'essor d'un nouvel outil : le contrats territoire-lecture (CTL)

Le dispositif des Contrats territoire-lecture (CTL) constitue l'un des principaux soutiens au développement de la lecture publique proposés par l'État aux collectivités territoriales. Mis en place en 2010, dans le cadre des « 14 propositions pour le développement de la lecture », **les CTL ont pour finalité de construire des partenariats pluriannuels dans ce domaine entre l'État, les collectivités territoriales et des acteurs para-publics ou associatifs**. Ils s'inscrivent dans la continuité des « contrats ville-lecture », initiés en 1998, en les adaptant aux nouveaux enjeux territoriaux, tant en termes de besoins des territoires en matière de lecture publique qu'en termes d'évolution administrative locale (renforcement des intercommunalités, rôle de coordination des départements).

Il s'agit d'un dispositif, dont la gestion est déconcentrée (programme 334-1, « livre et lecture »). Ce sont les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) qui mettent en œuvre les contrats et définissent les priorités régionales. L'apport financier de l'État se fait sur la base d'un taux de soutien

recommandé de 50 % du coût total du CTL. En moyenne, un CTL, signé pour une durée de trois ans, est subventionné par l'État à hauteur de 17 000 € par an.

Lors de sa mise en place, **le dispositif poursuivait deux objectifs principaux** :

- La rationalisation territoriale des politiques de lecture publique, en incitant les collectivités à travailler dans le cadre intercommunal, promu par l'État et les conseils départementaux comme échelon pertinent pour l'organisation des réseaux.
- La création grâce aux CTL de dynamiques de développement dans les territoires prioritaires, en favorisant les actions de coopération entre l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir dans le champ de la lecture publique, qu'il s'agisse des professionnels du secteur des bibliothèques ou d'acteurs issus d'autres horizons de l'intervention publique (éducation nationale, jeunesse et sport, etc.).

Un bilan interne du dispositif a été dressé fin 2014, suite à une évaluation générale menée auprès des Conseillers pour le livre et la lecture, dans les DRAC. Il a mis en relief **la satisfaction des différents acteurs à l'égard de cet outil souple, adapté à la montée en puissance d'une collectivité sur la lecture publique**. Toutefois, le montant des crédits est apparu trop limité par rapport aux ambitions affichées par le dispositif. Les crédits alloués aux CTL ont ainsi presque été doublés, passant de 1,27 M€ en 2015 à 2,28 M€ en 2016, afin d'augmenter le nombre de CTL sur le territoire. Leur nombre est ainsi passé de 75 en 2015 à 126 au terme de 2016. Afin de consolider cette dynamique et d'amplifier leur impact, le dispositif a de nouveau été abondé de 0,5M€ pour 2017, avec l'objectif de porter leur nombre à 145.

Plusieurs axes prioritaires ont été définis pour 2016 et 2017 :

- les **actions en direction de la jeunesse** et la participation au développement de l'**éducation artistique et culturelle** en bibliothèque, en favorisant la mise en place de partenariats entre les établissements de lecture et les acteurs éducatifs, dans les temps scolaires et péri-scolaires ;
- la **mise en réseau des acteurs culturels, éducatifs et sociaux** autour du développement de la lecture, en proposant un cadre partenarial adapté aux signataires ;
- le développement de CTL sur les **territoires prioritaires**. Pour ce qui concerne le développement de la lecture, la Direction générale des médias et des industries culturelles/Service du livre et de la lecture travaille en lien avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) à l'amélioration des dispositifs d'insertion culturelle et sociale mis en œuvre par les bibliothèques, en particulier en direction des quartiers politique de la ville (QPV) et dans les zones rurales enclavées.

À ce titre, les CTL ont été identifiés comme un levier pertinent pour assurer une présence du livre et de la lecture dans les territoires fragiles et isolés.

B. Une politique spécifique pour le développement de la lecture

Conduite en 2009 par le ministère de la culture et de la communication, l'enquête sur les pratiques culturelles des Français a confirmé la lente érosion de la lecture traditionnelle des Français. A l'inverse, cette enquête a révélé la montée des nouveaux usages de l'écrit et la structuration, particulièrement chez les 14-25 ans, d'une véritable « génération des écrans » susceptible de retrouver le chemin de la lecture par l'intermédiaire des technologies numériques.

Dans ce contexte, le ministère de la culture et de la communication a engagé depuis mars 2014 une nouvelle série d'initiatives afin de soutenir le développement de la lecture. Centrées sur les publics et leurs usages, en liaison étroite avec ceux qui, sur le terrain, animent la lecture publique, ces actions ont vocation à constituer la base d'un partenariat renouvelé de l'Etat avec les collectivités territoriales pour renforcer la place des bibliothèques dans la cité et mieux répondre aux nouvelles attentes des publics.

Une attention particulière a été portée à la question des horaires d'ouverture des bibliothèques, à la suite de la remise à la ministre de la culture et de la communication du rapport de la sénatrice Sylvie Robert le 2 novembre 2015. La LFI 2016 a introduit la prise en compte des projets d'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques dans le cadre des aides de l'État du concours particulier relatif aux bibliothèques, au sein de la DGD. Dès la première année de fonctionnement, ce dispositif a permis d'accompagner vingt collectivités dans l'extension des horaires de leurs bibliothèques, pour une

participation de l'État s'élevant à plus de 700 000 €.

Parmi les autres actions de soutien au développement de la lecture, on peut particulièrement signaler :

- le chantier de rénovation de la Bibliothèque publique d'information ;
- l'élaboration, en lien avec l'interprofession du livre (auteurs, éditeurs, libraires,...) d'un cadre partagé de diffusion du livre numérique en bibliothèque (dispositif « prêt numérique en bibliothèque ») et le développement d'outils de coopération de l'État destinés à appuyer le développement des ressources numériques dans les bibliothèques territoriales (Réseau Carel, action des établissements publics) ;
- en lien avec le chantier précédent, une réflexion sur la situation des places de lecture à Paris et en Ile-de-France, en partenariat avec le ministère de l'Enseignement supérieur et les principales collectivités territoriales concernées, en particulier la ville de Paris ;
- une réorientation des aides du Centre national du livre en faveur des bibliothèques vers les publics handicapés, afin de construire un dispositif plus ciblé et plus efficace ;
- l'organisation de manifestations nationales : une grande fête de la littérature jeunesse, organisée par le Centre national du livre et en partenariat avec le Syndicat national de l'édition ; une nuit de la lecture, préparée en 2016 pour une première édition en janvier 2017.

La Nuit de la lecture : 1ère édition le 14 janvier 2017

La nuit de la lecture s'est déroulée pour sa première édition le samedi 14 janvier 2017.

Cet évènement a été conçu pour développer le plaisir de la lecture et une plus grande familiarité avec les lieux du livre et de la lecture que sont les bibliothèques et les librairies, afin d'élargir leur fréquentation à un public qui s'en trouve encore aujourd'hui éloigné ou que ces institutions peuvent intimider.

La Nuit de la lecture s'inscrit également dans un contexte d'évolution forte du rôle des bibliothèques, en lien avec l'extension de leurs horaires d'ouverture, appelées à renforcer leur rôle de lien social, de lieu d'accès aux livres mais aussi aux informations et aux échanges. Elle vient rappeler parallèlement, l'importance d'un accès au livre plus équilibré sur tout le territoire national et la façon dont bibliothèques et librairies y concourent.

La Nuit de la lecture a rencontré une forte adhésion des bibliothèques et des librairies qui ont témoigné de la présence d'un grand nombre de participants, assez souvent différents de leur public habituel, heureux de cette initiative d'une fréquentation autour de la lecture, en nocturne, dans un cadre moins institutionnel et plus festif.

Près de 1500 évènements ont été organisés dans 678 lieux dont 117 librairies. 446 bibliothèques ont ouvert à cette occasion sur des horaires étendus. Le budget global de la manifestation s'est élevé à 232 000 euros TTC.

C. Le développement numérique des bibliothèques

Opérateur de l'État et tête de réseau des bibliothèques françaises en la matière, la Bibliothèque nationale de France (BnF) a entrepris depuis les années 1990 la constitution d'une bibliothèque numérique de premier plan, *Gallica*. Celle-ci connaît actuellement une phase d'enrichissement (près de 1,9 million de titres, correspondant à 91 millions d'images mis en ligne fin 2016 et 14 millions de consultations en 2016) et de modernisation importante.

Le ministère de la culture a voulu développer, en matière de numérisation des livres, une politique permettant aux acteurs français, bibliothèques ou éditeurs, de garder la pleine maîtrise de leurs contenus, sans passer obligatoirement par de grands opérateurs numériques en situation dominante. La ligne politique française a été tracée par plusieurs études commandées par le ministre de la culture, comme le rapport sur *La numérisation du patrimoine écrit*, remis par M. Marc Tessier le 12 janvier 2010, ou fortement inspirées par lui, comme le rapport du Comité des Sages sur la numérisation, mis en place par la Commission européenne (*La nouvelle Renaissance*, janvier 2011).

La BnF a commencé par numériser ses collections de livres du domaine public, antérieurs au XXe siècle puis elle a engagé la numérisation du patrimoine éditorial du XXe siècle, toujours protégé par le droit d'auteur.

Dans le cadre du dispositif novateur des investissements d'avenir (PIA), la BnF a mené également à des partenariats privés pour mener des programmes de valorisation de ses collections patrimoniales. Cinq partenariats public-privé ont ainsi été mis en place depuis 2012 : avec la société Proquest sur la numérisation de livres anciens (70 000 titres à numériser), avec les sociétés Believe et Memnon digital pour les collections sonores (500 000 titres de musique avant 1962 concernés), plus récemment (fin 2013-2014) avec la société Liganan pour la diffusion de 20 000 livres numériques du domaine public au format e-pub, avec la société Immanens pour la presse (numérisation de 5 M de pages à partir des collections de microfilms de la BnF), enfin avec les sociétés Le Meilleur du cinéma/Arte pour la diffusion de contenus numériques auprès des bibliothèques. Ces partenariats sont gérés par une filiale de droit privé de la BnF, BnF-Partenariats, dotée d'un capital de 10 M€ provenant des financements du PIA.

Enfin, après avoir soutenu la constitution, depuis trente ans, d'un réseau dense de bibliothèques publiques de qualité, aujourd'hui reconnu à l'étranger, le ministère de la culture et de la communication encourage aujourd'hui les bibliothèques à développer des services et des collections numériques afin de toucher de nouveaux publics. Ainsi, depuis 2010, des projets de bibliothèques numériques de grande envergure dite « bibliothèques numériques de référence » (label attribué par le ministre de la culture et financements de l'Etat) ont été soutenus par l'Etat. 29 bibliothèques sont labellisées « bibliothèques numériques de référence » à la fin 2016.

Le SLL encourage le développement du prêt de livres numériques en bibliothèques à travers l'accompagnement du dispositif PNB (Prêt numérique en bibliothèque). Ce projet interprofessionnel de diffusion du livre numérique en bibliothèque a été engagé en 2012 afin d'augmenter notamment l'offre disponible aux bibliothèques et en intégrant les libraires comme intermédiaires dans la vente aux collectivités. En mars 2017, 117 réseaux de bibliothèques (dont 108 en France) sont raccordés à ce service. L'offre est de 134 863 titres, représentant 53,4 % de l'offre grand public disponible (mars 2017).

D. Un plan d'action pour le patrimoine écrit des bibliothèques

En matière de patrimoine écrit, l'objectif de l'Etat est d'améliorer et de moderniser les conditions de conservation et de valorisation des collections dont l'Etat a la charge : d'une part celles conservées au sein de la BnF, d'autre part celles provenant des confiscations révolutionnaires et consécutives à la loi de 1905 de séparation de l'Eglise et de l'Etat, conservées dans plus de 400 bibliothèques relevant de collectivités territoriales dont les 54 bibliothèques municipales classées.

L'action de la BnF (35 millions de documents environ dont 13 millions d'imprimés et près de 15 millions de documents iconographiques) suit quatre grandes priorités dans le cadre des missions statutaires fixées par l'Etat et d'un contrat pluriannuel avec le ministère de la culture et de la communication :

- La constitution d'une bibliothèque numérique de référence (*Gallica*) capable de diffuser et de conserver une part croissante des collections de l'établissement ;
- L'évolution de l'offre documentaire et de services proposée aux publics sur les différents sites de la BnF ;
- La rationalisation du patrimoine immobilier (ouverture en 2016 des locaux rénovés du site Richelieu de la BnF et poursuite de la mise à niveau des autres sites) ;
- La modernisation de la gestion de l'établissement, avec en particulier la restructuration de plusieurs grandes activités : reproduction, accueil, catalogage des ouvrages étrangers.

En ce qui concerne les collections de l'Etat conservées dans les bibliothèques territoriales (plus de 30 millions de documents), l'action du ministère de la culture et de la communication est conçue depuis 2004 autour du Plan d'action pour le Patrimoine écrit (PAPE). Celui-ci propose un cadre stratégique et opérationnel, décliné au niveau national, régional et local, pour mobiliser les collectivités territoriales et les bibliothèques en région, face à une situation difficile en matière de conservation et de signalement des fonds patrimoniaux. A travers l'Observatoire du patrimoine écrit en région, créé en 2008, le PAPE s'efforce de dresser un nouvel état des lieux des fonds. De plus, il permet d'identifier des priorités – améliorer la

conservation préventive, le signalement, la valorisation des collections patrimoniales des bibliothèques relevant des collectivités territoriales ainsi que la formation des professionnels – pour la réalisation desquelles l'Etat apporte un soutien financier aux collectivités territoriales et assure un contrôle technique.

Enfin, l'Etat participe à l'enrichissement des collections publiques, tout en assurant une veille sur le marché du livre ancien (marché estimé à 130 millions d'euros par an) et un suivi des questions juridiques en matière de circulation des biens culturels. Dans les ventes aux enchères publiques, l'Etat peut exercer son droit de préemption en faveur de collectivités territoriales. Il apporte par ailleurs son soutien financier aux acquisitions patrimoniales qu'elles soient effectuées par les collectivités territoriales ou par la BnF.