



Inspection générale
des Finances

n°2006-M-095-02

Inspection générale
de l'Administration
des Affaires Culturelles

n°2007-10

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la chaîne du livre

Établi par

Alain CORDIER
Inspecteur général
des finances

Bernard FONTAINE
Administrateur civil hors classe

LÊ NHAT BINH
Inspecteur général
de l'administration
des affaires culturelles

- Juillet 2007 –

Synthèse

La chaîne du livre

Constats

Ministère de la culture et de la communication

1. Cadre de l'audit

- La mission a pour objet d'étudier les modalités selon lesquelles est organisée l'aide publique à la chaîne du livre au sein du ministère de la culture, puis d'en évaluer l'impact et l'efficacité, pour rechercher une optimisation des moyens financiers nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat comme de l'organisation y concourant, grâce à des réformes de structures envisagées à moyen terme. La mission a également pour objet de proposer une réflexion stratégique au regard des défis qui sont ceux de l'édition.
- L'ensemble des dotations qui constituent le périmètre de l'audit atteint 1 369 M€ en 2007, dont 267 M€ de dotations budgétaires inscrites au budget de la culture, 500 M€ de dépenses fiscales liées à l'application d'un taux réduit de TVA sur les ventes de livres, et 36 M€ de taxes affectées au Centre National du Livre (CNL).

2. Difficultés constatées

- Malgré un réel effort de clarification au cours des dernières années, le dispositif d'aide au livre apparaît encore trop fortement ramifié. La mission relève en particulier des redondances entre les interventions de la DLL (Direction du livre et de la lecture) et celles du CNL (Centre national du livre), et une confusion entre les aides des DRAC (Directions régionales des affaires culturelles) et celles du CNL.
- Le cumul des responsabilités de direction de la DLL et du CNL ; une absence de réflexion stratégique ; l'empilement des mécanismes d'aides, l'organisation lourde des commissions du CNL.
- Les aides du CNL sont correctement finalisées au profit des ouvrages de qualité et des éditeurs indépendants, mais l'évaluation de leur efficacité est encore à un stade embryonnaire.
- Le secteur des librairies, dont la rentabilité financière est grevée en particulier par des charges de personnel et par des coûts de loyer en centre ville élevés, est trop faiblement représenté dans l'ensemble des aides.
- A court-moyen terme, l'ensemble des repères professionnels et des savoir-faire du livre va se trouver bousculé par le développement du livre numérique.
- Les conditions de recouvrement des taxes affectées au CNL doivent être sécurisées.

MINEFI - DGME - 2007

Audits de modernisation

IGF / IGAAC

1

La chaîne du livre

Propositions

Ministère de la culture et de la communication

3. Recommandations

- Proposition 1. Repositionner la DLL sur la stratégie et la régulation en la dispensant de toute tâche de gestion, en la déchargeant de la présidence du CNL, et en la recentrant sur sa mission de conception et d'évaluation de la politique publique du livre, notamment dans la perspective de la montée en puissance du numérique.
- Proposition 2. Adapter à cet objectif la structuration en programmes du budget du ministère de la culture.
- Proposition 3. Développer une gestion de proximité par les DRAC, en leur attribuant une plus grande part des crédits d'intervention du ministère de la culture, au profit d'une meilleure coordination des politiques publiques conduites avec les collectivités locales et d'une veille plus active pour contribuer à la définition des orientations nationales.
- Proposition 4. Transformer le CNL en Agence Nationale du Livre (ANL), dotée d'un directeur nommé en conseil des ministres, et d'un conseil, présidé par une personnalité qualifiée, dont la composition traduirait clairement la volonté d'associer l'ensemble des professionnels et acteurs de politique publique concernés. Un budget de l'ordre de 50 millions d'€ pourrait se voir dégager, à partir des ressources actuelles du CNL, une fois sécurisées, et de redéploiement de crédits.
- Proposition 5. Contractualiser les liens entre la DLL et l'ANL.
- Proposition 6. Aider les librairies indépendantes, notamment par une convention de partenariat entre l'ANL et l'Association pour le développement de la librairie de création (ADELC). Un fonds d'urgence « Economie du livre » de 15 millions d'€ sur 3 ans, inscrit au budget de l'ANL, pourrait être mis en œuvre.
- Proposition 7. En opposition au principe de gratuité d'acquisition de contenus sur Internet, défendre la rémunération de la création au profit des auteurs et des éditeurs.
- Proposition 8. Réussir la numérisation – le rapport propose des pistes – et poursuivre le financement du projet de bibliothèque numérique européenne, en démultipliant les moyens d'action de l'ANL.
- Proposition 9. Développer l'écriture numérique, notamment par la création d'ateliers de lecture et d'écriture dans les écoles et par le lancement d'un prix européen du livre numérique jeunesse.

4. Impacts attendus et échéances

- Des redéploiements budgétaires de crédits d'intervention, à hauteur de 23 millions d'€
- Un redéploiement significatif d'emplois publics.
- Une meilleure évolution prévisionnelle, à périmètre constant, sur les prochaines années des ressources affectées au CNL, et une sécurisation des conditions de recouvrement des taxes affectées.
- Pouvoir relever en priorité deux défis, l'avenir des librairies indépendantes et l'univers nouveau créé par la numérisation.

MINEFI - DGME - 2007

Audits de modernisation

IGF / IGAAC

2

La mission, demandée par le ministre de la culture et de la communication et le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat, avait pour objet d'étudier les modalités selon lesquelles est organisée l'aide publique à la chaîne du livre au sein du ministère de la culture, puis d'en évaluer l'impact et l'efficacité, pour rechercher une optimisation des moyens financiers nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat comme de l'organisation y concourant, grâce à des réformes de structures envisagées à moyen terme. Cette évaluation, confiée aux inspections générales des finances et de l'administration des affaires culturelles, s'inscrit dans la sixième vague des audits de modernisation de l'Etat.

Pour être en mesure de porter « un regard global », selon les termes de la lettre de mission, sur le dispositif public de soutien au livre, l'audit a retenu un périmètre élargi à l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales¹ du ministère de la culture et de ses opérateurs, des ministères de l'intérieur, de l'éducation nationale (principalement de l'enseignement supérieur), des affaires étrangères et, enfin, des PME pour ce qui concerne le FISAC².

Au total, l'ensemble des dotations qui constituent le périmètre de l'audit atteint 1 369 M€ en 2007, dont 267 M€ de dotations budgétaires inscrites au budget de la culture, 500 M€ de dépenses fiscales liées à l'application d'un taux réduit de TVA sur les ventes de livres, et 36 M€ de taxes affectées au Centre National du Livre (CNL). Cet opérateur³ perçoit en effet le produit d'une taxe sur l'édition (0,2% du chiffre d'affaires dans certaines limites) et d'une autre sur les appareils de reproduction ou d'impression (2,25%). L'assiette de cette dernière a été élargie en 2007 pour financer les opérations de numérisation nécessaires à la constitution de la Bibliothèque numérique européenne (BNUE, récemment baptisée *Europeana*). Celles-ci seront menées par la BNF, qui en est l'opérateur national, en liaison avec le CNL et avec ses homologues de l'Union Européenne.

Ensemble des aides publiques au livre

Ministères : aides budgétaires	en M€	en % du total
Culture et communication (MCC)	267	20%
Enseignement supérieur	378	28%
Intérieur	169	12%
Affaires étrangères	17	1%
Ministère des PME	1	0,1%
Sous-total	833	61%
Autres types d'aides :		
Taxes fiscales affectées au CNL	36	3%
Dépense fiscale (TVA à 5,5% sur les ventes de livres)	500	37%
Sous-total	536	39%
TOTAL	1 369	100%

¹ Une dépense fiscale est une perte pour le budget de l'Etat consécutive à une réduction de l'impôt dû, en raison d'une minoration de taux ou de tarif, d'un abattement ou de tout autre mécanisme d'exonération ou de déduction. S'agissant du coût annuel de l'application d'un taux réduit de TVA aux ventes de livres, par différence avec le produit qui résulterait de l'application du taux normal, un chiffrage simple le situe aux alentours de 500 M€. Pour 2004, la consommation des ménages en livres a en effet été de l'ordre de 3 311 M€ (Consommation nationale 2004, source DGTPE), soit un coût de 3 311 M€ * (19,6% - 5,5%) = 466 M€. Ce montant ne tient pas compte des locations de livres. Source : DGI.

² Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce.

³ Les opérateurs sont, dans la terminologie de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), des organisations dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, qui contribuent à la mise en œuvre des missions et programmes de ce dernier, ainsi qu'à l'amélioration de leur performance.

**Tableau des dotations affectées au livre
dans le budget de la culture
et de ses opérateurs**

Aides au livre : budget 2007 de la Culture (en M€)			
Programme 175			TOTAL
Action 5	Patrimoine écrit et documentaire		198,14
dont	BNF	195,4	
	crédits d'intervention	2,74	
	Institut de la mémoire de l'édition contemporaine	1,5	
	Plan d'action pour le patrimoine écrit	0,5	
	Fédération française pour la coopération des bibliothèques & centre de recherche et de création Elsa Triolet - Louis Aragon	0,35	
	Bibliothèque musicale Malher & Fédération des maisons d'écrivain et des patrimoines littéraires	0,29	
	AFNOR & Cercle de la librairie	0,1	
Programme 131			
Action 3	Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture		33,8
Titre 2		17,7	
dont	BPI	6,9	
	crédits centraux	2,4	
	Amis de la joie par les livres	0,85	
	Aides à projet (animation de réseaux associatifs)	0,54	
	Soutien aux bibliothèques	1	
	crédits déconcentrés	6,8	
	Les "ruches" (médiathèques de proximité)	2,5	
	Manifestations littéraires	2	
	Structures régionales pour le livre	2,3	
Action 4	Economie des professions et des industries culturelles		23,96
Titre 2		1,06	
	crédits centraux	19,9	
	Droit de prêt (gestion Sofia)	11	
	Aides aux structures (BIEF, Centrale de l'édition)	7,8	
	Aides sur projets	1,1	
	crédits déconcentrés	3	
	Aides aux maisons d'édition	0,85	
	Aides aux libraires	1,1	
	Aides aux salons	1,05	
Centre national du Livre			36,1
	dont BNUE	10	
	dont nouveaux projets hors BNUE	2	
Programme 224			
	Conventions en faveur du livre et de la lecture	1,1	1,1
	Bibliothèques municipales classées	10,48	10,48
TOTAL Dépenses budgétaires hors Titre 2			238
TOTAL titre 2			29
TOTAL Budget général			267
TOTAL Budget général + CNL			303
Dépense fiscale			
	TVA à 5,5% sur les ventes de livres	500	500
TOTAL Dépenses budgétaires + taxes du CNL + Dépenses fiscales			803

Les ministres ont également souhaité une réflexion stratégique, au regard des défis qui sont ceux de l'édition. Parmi ces défis, l'émergence prévisible du livre numérique apparaît de nature à bouleverser l'économie du livre traditionnel, et constitue une raison supplémentaire d'évaluer tant les finalités que les modalités de la politique publique en faveur de la création éditoriale et du développement de la lecture pour tous.

1) L'IDENTIFICATION DES ACTIONS PUBLIQUES MENEES EN FAVEUR DE LA CHAÎNE DU LIVRE

Comme cela lui était demandé, la mission a d'abord cherché à identifier et clarifier les actions menées par l'administration du ministère de la culture, les opérateurs publics (Centre national du livre – CNL – Bibliothèque nationale de France – BNF) **ainsi que toutes les autres structures concernées par la chaîne du livre** (Centre d'exportation du livre français – CELF – associations telles que la Maison des écrivains, les Amis de la joie par les livres, Egide...).

Ce travail descriptif est présenté dans les annexes 6 et 7 du présent rapport.

Au plan de l'organisation, la mission s'est penchée sur les actions menées par :

- l'administration centrale du ministère de la culture (direction du livre et de la lecture – DLL),
- les directions régionales des affaires culturelles (DRAC),
- les opérateurs publics : Centre National du Livre (CNL), Bibliothèque Nationale de France (BNF) et Bibliothèque Publique d'Information (BPI),
- les autres structures concernées par la chaîne du livre : Centre d'exportation du livre français, associations telles que la Maison des Ecrivains, Les Amis de la joie par les livres, EGIDE, etc.
- les sociétés de gestion collective des droits d'auteur (SOFIA⁴, CFC⁵),
- l'IFCIC⁶, établissement financier doté par le ministère de la culture,
- les autres ministères.

La mission a pu observer que, malgré un réel effort de clarification au cours des dernières années, le dispositif d'aide au livre apparaît encore fortement ramifié. Il subsiste des redondances entre les interventions de la direction du livre et de la lecture du MCC et celles du CNL, d'autant qu'elles sont le plus souvent de faible montant unitaire. Mais cette confusion existe surtout entre les aides des DRAC et celles du CNL, notamment en ce qui concerne les manifestations littéraires et les aides économiques.

Ce manque de lisibilité est accentué par le fait que les collectivités locales, auxquelles les lois de décentralisation ont conféré les compétences principales dans le domaine de la lecture publique, interviennent de plus en plus dans le soutien à l'économie du livre, en s'appuyant sur des structures associatives souvent communes aux régions et à l'Etat, comme la mission a pu l'observer en Aquitaine et en Rhône-Alpes.

Dans ce paysage éclaté, la gestion du droit de copie et du droit de prêt, soit un total de droits pour les auteurs et leurs éditeurs de 50 M€, est effectuée par le CFC (30 M€) et la SOFIA (20 M€) selon le modèle éprouvé des sociétés de gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins.

⁴ Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit.

⁵ Centre Français de la Copie.

⁶ Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles.

Concernant le cadre normatif, la mission a pu constater le consensus qui s'est établi en faveur de la loi sur le prix unique du livre, qui fait figure de socle intangible. En revanche, les exceptions au droit d'auteur de la loi « DADVSI »⁷ méritent une concertation approfondie avant toute mise en œuvre.

L'évaluation de la mission fait ressortir que le CNL joue un rôle important pour les secteurs à faible diffusion, en particulier les sciences humaines, la poésie, le théâtre..., où les aides sont très significatives rapportées aux publications.

Sur le plan économique, l'aide du CNL apparaît déterminante pour les petits groupes et les petites maisons d'édition, surtout lorsqu'il s'agit de genres littéraires peu diffusés (poésie et théâtre en particulier). En 2005, elle représente, avec 0,9 M€ 5 à 10% du chiffre d'affaires (7,15 M€) de ces maisons. Pour 17 petits éditeurs, les titres aidés par le CNL ont représenté plus de 30% de la production sur la période 2003-2005. Pour les sciences humaines et sociales, sur 9 petits éditeurs aidés en 2003-2005, le nombre de titres aidés a représenté plus de 35% pour trois d'entre eux, plus de 20% pour deux autres. Sur ces bases, la mission considère que le CNL développe effectivement une politique de soutien à la diversité éditoriale, tout en regrettant l'absence de système d'évaluation des aides et le caractère insuffisamment précis des objectifs poursuivis.

2) LES PROPOSITIONS RELATIVES A LA GOUVERNANCE DU SECTEUR

Poursuivant son analyse, la mission s'est attachée à répondre à la question qui lui était posée d'une définition des mises en synergie envisageables, afin de supprimer les redondances précédemment décrites, en termes de missions, de structures et d'équipes dédiées, entre l'administration centrale, les DRAC (conseillers sectoriels), les deux opérateurs principaux du secteur (CNL, BNF) et les diverses structures intervenant.

La mission observe que la responsabilité de la Direction du livre et de la lecture (DLL) et du Centre national du livre (CNL) est exercée par la même personne, ce qui ne correspond pas aux principes souhaitables de gouvernance qui distinguent plus nettement les missions de stratège et de régulateur d'un côté, d'opérateur public chargé de la mise en œuvre des politiques de l'autre. Un nombre élevé d'organismes (plus d'une quinzaine) agissent avec le soutien de la DLL, en sus des opérateurs publics placés sous sa tutelle, ce qui rend difficile de dégager de manière lisible et visible une ligne directrice claire quant à l'intervention de l'Etat en faveur de la chaîne du livre.

La mission observe également un empilement des mécanismes d'aides, et une organisation en commissions du CNL qui apparaît très lourde : 16 commissions qui se réunissent généralement trois fois par an regroupent près de 200 experts, représentent une charge de travail équivalente à 7 équivalents-emplois et entraînent des coûts de logistique supérieurs à 200 K€. En 2005, le CNL a reçu 5 719 demandes d'aides et en a alloué 4 262 pour un montant total de 20,4 M€, soit un montant unitaire moyen de 563 €.

La mission constate que le fonctionnement du CNL appelle plusieurs observations :

- **le secteur des librairies, dont la rentabilité financière est grevée en particulier par des charges de personnel et par des coûts de loyer en centre ville élevés, est très faiblement représenté dans l'ensemble des aides** (moins de 4% au cours des 15 dernières années), alors que sa situation économique est connue depuis longtemps et son rôle de promoteur de la nouveauté incontesté ;

⁷ Loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

- à l'intérieur de ces montants (0,8 M€ en 2005) l'informatisation des librairies, par la création de sites internet ou de plates-formes mutualisées de commerce en ligne, reste faible ;
- les redondances entre le CNL et les DRAC sont fortes pour les manifestations littéraires et les aides aux auteurs, mais aussi pour les aides économiques. En matière d'aide aux bibliothèques publiques, le soutien du CNL aux acquisitions pour les bibliothèques nouvellement créées, leur première année de fonctionnement et la constitution de fonds thématiques pourrait très bien être intégré au dispositif de concours particuliers, géré par les DRAC, sous réserve du décret réglementant l'emploi des crédits de ces concours. En attendant, ces interventions pourraient être confiées aux DRAC sur budget du ministère ;
- **l'évaluation de l'efficacité des aides est encore à un stade embryonnaire**, et cette faible attention apportée aux résultats de l'aide se retrouve dans le fait qu'aucune contrepartie, en termes de création, n'est demandée aux bénéficiaires de bourses, ni qu'aucun compte d'exploitation des livres aidés n'est demandé aux éditeurs.

Les propositions de la mission s'inscrivent dans la perspective d'une gouvernance des politiques publiques agencée autour des axes suivants :

- un Etat stratège et régulateur, grâce à des directions d'administration centrale organisées à cette fin,
- une gestion de proximité en renforçant les échelons déconcentrés de l'Etat et en organisant au plan local une coordination des politiques publiques avec les collectivités territoriales, de telle manière que se soient additionnés les atouts d'une déconcentration et ceux d'une décentralisation,
- un ou des opérateurs publics, pour garantir la mise en œuvre des orientations nationales en veillant à une équitable et juste action,
- une démarche de nature contractuelle entre ces différents acteurs de la puissance publique (administrations centrales, échelons déconcentrés, collectivités locales, opérateurs publics).

Il a semblé aux membres de la mission qu'il était justifié, compte tenu des défis que doit relever l'ensemble des professions concernées et des incertitudes qu'ils comportent, de maintenir l'effort financier en faveur du livre à son niveau actuel. Mais la nécessaire recherche de l'optimisation de la politique publique en faveur du livre appelle l'expérimentation de telles orientations, au demeurant retenues pour d'autres champs de politique publique. Cela d'autant plus qu'il s'agit de prolonger les intuitions fondatrices qu'auront été aussi bien la création du CNL que le décret constitutif de la DLL.

Ainsi se structurent cinq propositions pour une nouvelle gouvernance.

PROPOSITION 1. Repositionner la DLL sur la stratégie et la régulation en la dispensant de toute tâche de gestion, en la déchargeant de la présidence du CNL, et en la recentrant sur sa mission de conception et d'évaluation de la politique publique du livre, notamment dans la perspective de la montée en puissance du numérique.

Le fait, pour le directeur du livre, d'être aux commandes d'un établissement dont il assure en même temps la tutelle ne favorise pas la lisibilité du dispositif, ni la gestion de l'opérateur par la performance. Les réflexions et propositions de la mission visent à définir les missions d'une DLL renouvelée, dont le rôle porterait pour l'essentiel sur la formulation d'objectifs stratégiques, la fonction normative avec la préparation et le suivi des dispositions législatives et réglementaires, ainsi que la mise en place de quelques indicateurs judicieusement choisis de résultats opposables aux opérateurs publics qu'elle serait en charge de piloter. A ce titre, la DLL devrait conduire la réflexion concernant en particulier le livre numérique, la normalisation technique des formats de numérisation, le devenir du métier de bibliothécaire, le statut des auteurs. Cette reconfiguration de la DLL en cohérence avec ses nouvelles missions est pour la mission le préalable indispensable à une redéfinition des rôles et conditionne le succès des mesures envisagées. Elle devrait conduire à redéployer une partie significative de ses effectifs.

PROPOSITION 2. Adapter à cet objectif la structuration en programmes du budget du ministère de la culture, en concentrant les crédits du livre sur deux programmes au lieu de trois, en renforçant le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » par un transfert des crédits actuellement inscrits au programme « Création », et en transformant la DLL en une « délégation au livre, aux industries et au développement culturels » en charge du programme 224, rattachée au Secrétariat général du ministère.

PROPOSITION 3. Développer une gestion de proximité par les DRAC, gérant l'essentiel des interventions du ministère de la culture en matière de réseaux de lecture publique et les soutiens aux manifestations littéraires locales, sans oublier des concours spécifiques aux bibliothèques de prêt aux fins de numérisation (soit un redéploiement de près de 13 millions d'euros depuis la DLL). **Cette orientation vise à renforcer le rôle des DRAC en leur attribuant une plus grande part des crédits d'intervention du ministère, au profit d'une meilleure coordination des politiques publiques conduites avec les collectivités locales et d'une veille plus active pour contribuer à la définition des orientations nationales.**

La mission préconise ensuite la création d'un opérateur public de plein exercice, en substituant à l'actuel CNL une agence nationale du livre (ANL). Selon la mission, l'architecture institutionnelle à rechercher doit répondre à l'objectif d'une action publique efficace appuyée sur une concertation approfondie avec les acteurs concernés de la chaîne du livre.

PROPOSITION 4. Transformer le CNL en Agence Nationale du Livre (ANL), dotée d'un directeur nommé en conseil des ministres, et d'un conseil dont la composition traduirait clairement la volonté d'associer l'ensemble des acteurs concernés par une politique publique du livre.

Un budget global de l'ordre de 50 millions d'€ pourrait se voir dégager pour l'ANL, à partir des ressources actuelles du CNL et par redéploiement de crédits, après concertation avec les parties concernées. D'une part ce montant maintient, à titre conservatoire, les aides du CNL en masse à leur niveau actuel, ce maintien devant être associé à la définition d'axes stratégiques dans le cadre du prochain contrat de performance de l'établissement, l'évaluation de leur efficacité ex-post intervenant dans un deuxième temps. D'autre part, il intègre un fonds d'aides aux structures de province à titre de contrepartie aux crédits des BMC redéployés vers l'agence nationale du livre. C'est donc le montant jugé optimal par la mission qui estime, de plus, qu'à moyen terme l'existence même de l'ANL conduira à une fongibilité par construction de l'ensemble des aides au sein du budget d'ensemble de cet opérateur, permettant de doter les pouvoirs publics de leviers d'action efficaces.

L'ANL établirait un rapport annuel au Gouvernement, qui serait transmis au Parlement. Il justifierait l'utilisation des crédits d'intervention au regard des objectifs détaillés que fixerait son contrat de performance et ferait part des évolutions législatives et réglementaires souhaitables aux yeux de l'ANL.

PROPOSITION 5. Contractualiser les liens entre la DLL et l'ANL, pour un meilleur pilotage du nouvel opérateur public, en élaborant une convention d'objectifs et de gestion – ou un contrat de performance – portant tant sur les objectifs à atteindre que sur les modalités d'évaluation des résultats obtenus. Bien entendu, une démarche de même type organise les relations entre la DLL et ses deux autres opérateurs publics, la BNF et la BPI.

Ces propositions conduisent à des redéploiements budgétaires de crédits d'intervention.

Les mesures proposées par la mission comprennent un doublement des crédits des DRAC (24 M€ au lieu de 11 M€), compensé par une reconfiguration de l'actuelle DLL (233 M€ au lieu de 257 M€), qui assume pleinement le pilotage des opérateurs du livre et sa mission de stratégie et de régulateur de l'économie du livre en se déchargeant de la gestion des interventions.

Elles convergent vers un budget de 50 M€ par an pour l'ANL dans le cadre d'un contrat de performance définissant rigoureusement ses objectifs par nature d'aides. Ces aides de l'ANL comporteraient un fonds d'urgence « Economie du livre », doté de 15 M€ sur 3 ans, dont les librairies seraient les premières à bénéficier en 2007 à hauteur de 5 M€ :

Budget cible 2007 de l'ANL	en M€
Aides traditionnelles	25
Aides à la numérisation	10
Aides structurelles, dont FUEL*	10
Logistique	5
TOTAL	50

*FUEL : Fonds d'urgence « Economie du livre »

Les mesures proposées par la mission d'audit auraient l'impact budgétaire suivant à plafond inchangé :

Aides publiques à la chaîne du livre en 2007(en M€)	Situation actuelle	Situation projetée
DLL- crédits centraux	256	233
DRAC	11	24
CNL-ANL*	36	47
Total des aides budgétaires	303	303
Dépense fiscale du MCC	500	500
Autres ministères	566	566
TOTAL	1 369	1 369

*39 M€ en situation actuelle (50 M€ en situation projetée)
en incluant les autres ressources du CNL (3 M€ en net)

3) LES ORIENTATIONS RELATIVES AU FINANCEMENT ET A L'ALLOCATION DES AIDES

La mission devait également déterminer l'évolution prévisionnelle, à périmètre constant, sur les prochaines années, des ressources affectées au CNL. Elle devait examiner les conditions de contrôle et de recouvrement des taxes affectées au CNL, afin d'optimiser la perception des recettes en cause. Son travail devait se poursuivre par l'identification du plancher des moyens financiers nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat dans le soutien à la chaîne du livre, tout en analysant les impacts économiques, sur les secteurs de l'édition et de la reprographie, des taxes affectées au CNL.

Ce travail est repris dans l'annexe 8 du présent rapport.

Après avoir conduit l'examen attentif qui lui était demandé, et parce que la mise en œuvre de la nouvelle assiette de la taxe versée au profit du CNL n'a probablement atteint son régime de croisière qu'en mars 2007, la mission considère qu'elle manque du recul suffisant pour porter d'ores et déjà une évaluation pertinente des dites perspectives. Tout au plus peut-elle constater, sur la base des chiffres du mois de mars, que **les recettes pour 2007 devraient pouvoir correspondre aux prévisions de la loi de finances (36 à 37 M€)**. Sur cette base, au demeurant fragile, il est possible de conclure que **le montant espéré de recettes propres devrait se maintenir en euros constants sur la période 2007-2010, toutes choses égales par ailleurs.**

Il reste que différents facteurs sont susceptibles d'affecter cette prévision. Citons ici une éventuelle intensification des contrôles fiscaux sur les opérations assujetties à la TVA, qui améliorerait les recouvrements, mais aussi, à l'inverse, le comportement des importateurs au regard des conditions d'accueil des marchandises dans les ports français comparées aux ports européens, tandis que les évolutions techniques, avec en particulier le rythme de développement du livre numérique sous sa forme de terminal de lecture dès lors que sera disponible l'encre numérique, sont d'impact incertain (en l'état actuel de la nomenclature, un terminal de lecture mobile ne serait pas taxé).

Les impacts économiques des taxes sur le secteur de l'édition ont, par construction, un caractère essentiellement redistributif au profit des petites maisons d'édition, et ceux liés aux nouveaux paramètres de la taxe sur les appareils de reproduction ne peuvent pas encore être mesurés : de nouvelles catégories d'opérateurs sont touchées, tandis que les anciennes voient baisser le taux de la taxe qu'ils acquittaient jusqu'ici – d'où un relatif équilibre.

Il semble dès lors utile, du point de vue de la mission, **qu'un observatoire spécifique au secteur de l'impression et de la reproduction soit créé**, au sein de l'ANL, pour donner le maximum de visibilité aux responsables, tant de la reproduction que du livre, sur l'évolution de leurs activités qui sont nécessairement liées et sur les produits attendus de la taxe. Un tel observatoire permettrait également de réaliser des études d'impact. Ces travaux sont d'autant plus nécessaires que la technologie évolue sans cesse et que de nouvelles adaptations de la réglementation fiscale peuvent s'avérer utiles.

La mission ajoute qu'il conviendrait de **sécuriser les conditions de recouvrement des taxes affectées**. Deux mesures paraissent utiles de ce point de vue :

- **notifier à la Commission européenne les taxes sur l'édition et les appareils de reproduction affectées** à l'agence nationale du livre et constitutives d'une aide de l'Etat au sens du traité de Rome, dans un souci de sécurisation juridique ;
- **prévoir un comité de suivi informel facilitant l'échange d'informations entre l'agence nationale du livre et les administrations douanière et fiscale**. Même si les administrations douanière et fiscale ont mis en œuvre dans de bonnes conditions les mesures de gestion nécessaires au recouvrement et au contrôle des taxes affectées, l'objectif est d'anticiper les contentieux observés par le passé, de suivre notamment, avec les organisations professionnelles compétentes, par exemple le syndicat national des entreprises de systèmes et de solutions d'impression (SNESSI), l'évolution des ventes d'appareils de reproduction et d'impression tels que définis dans la nouvelle nomenclature douanière, de manière à disposer d'une meilleure prévisibilité de l'évolution des ressources et pouvoir construire des orientations triennales permettant à l'action de l'agence de s'inscrire dans la durée.

Sur la base des informations transmises par l'agent comptable du CNL concernant les dépenses récurrentes, le retraitement des dépenses exceptionnelles, telles que la réfection des façades de l'hôtel d'Avejan, et le niveau des dotations aux amortissements, la mission a évalué le plancher des moyens financiers nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat dans le soutien à la chaîne du livre, en considérant toutefois que des dépenses de fonctionnement, même gérées en bon père de famille, n'ont de sens que si elles sont proportionnées à des interventions rigoureusement calibrées, réalisées et évaluées.

Pour les années 2007-2010, la mission propose de fonder l'évaluation d'un « socle » budgétaire sur les règles suivantes :

- **Les aides de l'ANL à la chaîne du livre ont vocation à être financées à terme uniquement par le produit des taxes affectées**, soit environ 36 M€ en prévision 2007 (35 M€ en recettes nettes après frais de gestion de la DGI), **auquel la mission propose d'ajouter dans un premier temps le solde positif des redéploiements** constitués pour l'essentiel de 10,48 M€ de **crédits de personnels des BMC**, ce qui, en intégrant les recettes propres du CNL pour 4 M€ (subventions des autres ministères, remboursements de prêts, produits financiers...), donne **un budget global de l'ordre de 50 M€**.
- **Le supplément de taxes au-delà des prévisions de la LFI 2007, qui serait constaté en exécution, viendrait en réduction des 10,48 M€ de crédits correspondant au transfert des crédits de personnels des BMC**, l'agence tendant à l'autofinancement de ses interventions.
- **Les mouvements de personnels nécessaires au-delà des effectifs budgétaires du CNL actuel**, soit qu'il s'agisse de la vingtaine d'emplois mis à disposition, soit de tout ou partie des emplois libérés par la DLL, **sont négociés dans le cadre du contrat de performance triennal de l'opérateur** et financés sur les moyens nouveaux mis à disposition de l'agence. Les parties prenantes au contrat disposeront lors de cette négociation de davantage de visibilité sur les recettes effectives de la nouvelle taxe et pourront alors financer de manière optimale ces concours en personnels : la règle consiste pour le CNL à payer son personnel sur le produit des taxes qui lui sont affectées, et à rembourser l'Etat des avances éventuellement consenties pour couvrir ces dépenses.
- A cette fin, **les aides font l'objet dès 2007 d'évaluations précises** dans le cadre d'un contrat de performance qui fixe les objectifs détaillés de l'agence pour la période 2007-2009, échéance à partir de laquelle des résultats fiables seront disponibles pour chaque catégorie d'aide.

Dans cette perspective, **la totalité des moyens d'aides devrait pouvoir être reconsidérée périodiquement, idéalement tous les trois ans, sur la base d'un diagnostic des besoins de la chaîne du livre**. Les indicateurs de performance de la nouvelle agence devraient porter d'une part sur le rapport entre les frais de gestion et les moyens d'intervention (efficacité de la gestion), d'autre part sur les impacts économiques de l'aide en termes d'amélioration de la compétitivité de chaque maillon de la chaîne du livre (efficience de l'intervention).

4) LES ACTIONS JUGEES PRIORITAIRES

La mission a cherché enfin à tester la portée de ses propositions d'évolution des modalités selon lesquelles est organisée l'action du ministère de la culture en faveur de la chaîne du livre.

Il est rapidement apparu à la mission que parmi les défis majeurs que la chaîne du livre devra surmonter pour réussir son avenir, deux méritent une attention particulière : une urgence, le renforcement du tissu des librairies indépendantes, et une priorité, le développement réussi de la numérisation, le tout dans le contexte particulier d'une maîtrise de l'endettement public.

La mission s'est attachée à illustrer quelques orientations pour des actions prioritaires, comme autant de fruits possibles d'une gouvernance renouvelée de la politique du livre. Il en va ainsi d'une stratégie de financement de la présence de librairies indépendantes et de qualité en centre-ville, de l'attention apportée aux conditions de distribution et de diffusion du livre, en France et hors de France. Il en va de même de la reconnaissance des droits des auteurs et des éditeurs pour promouvoir la rémunération de la créativité, et de la réussite d'un développement intelligent de la numérisation, avec la mise en application des dispositions d'exception prévues par la loi DADVSI⁸ ainsi que du financement du programme de numérisation de la BNF et des fonds des éditeurs.

Ainsi sont exposées dans le rapport quatre propositions pour des actions prioritaires.

PROPOSITION 6. Aider les librairies indépendantes, notamment par une convention de partenariat entre l'ANL et l'Association pour le développement de la librairie de création (ADELC). Un fonds d'urgence « Economie du livre » inscrit au budget de l'ANL, dont les librairies seraient les premiers bénéficiaires, pourrait être mis en œuvre avec un apport public dès 2007 de 5 millions d'€ préfinancé par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'actuel CNL, et consolidé en 2008 et 2009, soit 15 M€ sur 3 ans, par redéploiement des crédits de l'ANL. L'institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) pourrait apporter son concours, sous forme de garanties, de même OSEO⁹, et des initiatives innovantes de médiation autour du livre pourraient être soutenues dans ce cadre (par exemple un projet de « bibliotram » à Bordeaux).

PROPOSITION 7. En opposition au principe de gratuité, défendre la rémunération de la création au profit des auteurs et des éditeurs, en engageant la concertation nécessaire sur les modalités d'application des exceptions au droit d'auteur prévues par la loi DADVSI dans le domaine du livre, en s'attachant à la résolution des questions spécifiques aux relations entre auteurs et éditeurs et en demandant au CNL de se mettre en capacité de gérer le dépôt des ouvrages sous fichiers numériques prévu par la même loi en déléguant à la BNF les prestations techniques et à la SOFIA ou au CFC la gestion des droits correspondants, notamment en matière de rémunération. La mission a également noté, dans le rapport Lévy-Jouyet sur l'économie de l'immatériel, la recommandation qui porte sur la création d'un « médiateur des droits artistiques ». Faisant face aux mêmes préoccupations, ce médiateur est proposé comme autorité d'arbitrage, inspirée du médiateur du cinéma issu de l'article 92 de la loi n°82-652 du 29 juillet 1982. Les deux démarches gagneraient à converger, voire à fusionner dès lors que la spécificité du livre serait préservée.

PROPOSITION 8. Réussir la numérisation, dans le cadre d'un groupement d'intérêt scientifique avec des laboratoires de recherche et des entreprises dotées du savoir-faire requis, par la réalisation de plates-formes de commerce en ligne organisées par les libraires eux-mêmes dans une perspective de mutualisation, par l'expérimentation d'impressions à la demande dans les librairies, par la poursuite du financement du projet de bibliothèque numérique européenne, par des expériences pilotes sur le livre scolaire, en faisant appel à des partenariats public-privé, avec l'expertise et le concours de la Caisse des dépôts et consignations. Le soutien de la nouvelle Agence du patrimoine immatériel de l'Etat pourrait également être sollicité, celle-ci pouvant notamment identifier des experts -en particulier au sein du CGTI¹⁰- et les mettre à disposition du groupement. Consultée par la mission, l'APIE s'est dit « tout à fait prête à apporter son soutien technique et son expertise à la BNF » si elle était sollicitée en ce sens.

⁸ Loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

⁹ En appui des politiques nationales et régionales, OSEO - né du rapprochement de l'Anvar et de la BDPME - finance et accompagne les PME dans les phases les plus décisives de leur existence, l'objectif étant d'assurer une plus grande continuité dans la chaîne du financement de leurs projets, grâce à la complémentarité de ses trois métiers : soutien à l'innovation, financement bancaire et garantie.

¹⁰ Conseil Général des Technologies de l'Information.

Il convient d'impliquer l'ensemble des acteurs de la chaîne du livre dans le projet BNUE. Certes, la BNF, initiatrice du projet, doit assurer un rôle central, mais les moyens dévolus au projet BNUE sur le budget de l'actuel CNL -demain l'ANL- doivent permettre également de développer la numérisation des fonds en provenance des éditeurs privés, notamment pour les ouvrages sous droits si la concertation le permet, et d'associer au projet l'ensemble des réseaux de bibliothèques, en particulier universitaires et de lecture publique, en tant qu'institutions de ressources documentaires et de diffusion. L'engagement effectif des projets prévus pour 2007 doit être conditionné à la confirmation de la réalisation des recettes.

PROPOSITION 9. Développer l'écriture numérique, notamment par la création d'ateliers de lecture et d'écriture pour le numérique auprès des écoliers, collégiens et lycéens, par le lancement d'un prix européen du livre numérique jeunesse, et par l'accompagnement des expérimentations conduites par des éditeurs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	14
I. UN « REGARD GLOBAL »	16
A. UNE POLITIQUE PUBLIQUE POUR UNE INDUSTRIE CULTURELLE DE PREMIERE IMPORTANCE.	16
B. UNE « BELLE EPOQUE » A REPENSER.....	18
II. CONSTATS ET PROBLEMATIQUES : UNE URGENCE, UNE PRIORITE, UNE NECESSITE.	20
A. DES DEFIS MAJEURS A SURMONTER.....	20
B. UNE URGENCE : RENFORCER LE TISSU DES LIBRAIRIES INDEPENDANTES.	21
C. UNE PRIORITE : PENSER LE LIVRE NUMERIQUE.	22
D. UNE NECESSITE : AMELIORER LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE.....	23
E. DONNER TOUTE LEUR PLACE AUX REFLEXIONS STRATEGIQUES.....	25
III. ORIENTATIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE.	26
1. <i>PROPOSITION 1 : Repositionner la DLL sur la stratégie et la régulation.....</i>	<i>26</i>
2. <i>PROPOSITION 2 : Adapter à cet objectif la structuration en programmes du budget du ministère.....</i>	<i>28</i>
3. <i>PROPOSITION 3 : Développer une gestion de proximité grâce à des DRAC renforcées....</i>	<i>30</i>
4. <i>PROPOSITION 4 : Transformer le CNL en Agence Nationale du Livre (ANL).</i>	<i>32</i>
5. <i>PROPOSITION 5 : Contractualiser le lien entre la DLL et l'ANL.....</i>	<i>37</i>
IV. ORIENTATIONS POUR DES ACTIONS PRIORITAIRES.	40
1. <i>PROPOSITION 6 : Aider les librairies indépendantes.....</i>	<i>40</i>
2. <i>PROPOSITION 7 : A l'opposé du principe de gratuité, qui fait l'objet d'une revendication diffuse, défendre la rémunération de la création au profit des auteurs et des éditeurs.</i>	<i>42</i>
3. <i>PROPOSITION 8 : Réussir la numérisation.</i>	<i>45</i>
4. <i>PROPOSITION 9 : Développer l'écriture numérique.</i>	<i>48</i>
V. CONCLUSION	50
OBSERVATIONS DES SERVICES.....	51
NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION.....	75
ANNEXES.....	81

INTRODUCTION

L'édition a beau relever pour l'essentiel du secteur privé et représenter en France, avec la presse et le cinéma, l'une des plus grandes industries culturelles en termes de marché (avec un chiffre d'affaires global de l'ordre de 5 milliards d'euros, dont 3 milliards pour les éditeurs), elle n'en bénéficie pas moins d'une politique publique en tant que telle, dont le prix unique du livre n'est pas la moindre des expressions, et d'un important dispositif de soutien financier.

Ce dernier porte à la fois sur la dimension marchande et non marchande du livre, il est destiné aussi bien au livre sous sa forme traditionnelle qu'au livre numérique, et il s'adresse, de surcroît, aux différents maillons de la « chaîne » éditoriale, y compris les bibliothèques et le réseau de lecture publique. Le total des aides de l'Etat au livre, toutes catégories confondues, est ainsi estimé à 1 369 M€ en 2007. Une part prépondérante de ces crédits, soit 833 M€ (61%), relève du ministère de la culture. Quant aux collectivités locales, elles ont consacré en 2002 environ 1 100 M€ à la lecture publique (bibliothèques et médiathèques).

Par lettre du 9 novembre 2006 (annexe n° 1), le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et le ministre de la culture et de la communication, ont souhaité que les dispositifs de soutien financier du ministère de la culture et du Centre National du Livre (CNL) à l'ensemble de la chaîne du livre fassent l'objet d'une évaluation et d'une réflexion stratégique, au regard des défis qui sont ceux de l'édition. Parmi ces défis, l'émergence prévisible du livre numérique apparaît de nature à bouleverser l'économie du livre traditionnel, et constitue une raison supplémentaire d'évaluer tant les finalités que les modalités de la politique publique en faveur de la création éditoriale et du développement de la lecture pour tous.

Cette évaluation, confiée aux inspections générales des finances¹¹ et de l'administration des affaires culturelles, s'inscrit dans la sixième vague des audits de modernisation de l'Etat. Elle vise d'une part à rendre l'organisation actuelle plus efficace grâce à des réformes de structure envisageables à moyen terme, d'autre part à optimiser l'utilisation des moyens financiers nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat, de même que la perception des recettes affectées à la chaîne du livre, à l'effet de sécuriser notamment le financement d'un ambitieux projet de numérisation.

Tel est le contexte dans lequel intervient ce rapport d'audit de modernisation, en réponse à une série de questionnements précis, énumérés dans la lettre de mission, et qui appellent autant de développements techniques. L'audit, pour des raisons de lisibilité, a choisi de détailler en annexe les résultats chiffrés de ses travaux, et a privilégié dans son rapport de synthèse le « regard global » qui lui était demandé sur le financement de la chaîne du livre.

Cette approche globale est nourrie d'un certain nombre de constats, qui permettent de distinguer deux priorités stratégiques : la consolidation financière d'un réseau de librairies de qualité, et l'adaptation du secteur aux enjeux de la numérisation, dans le prolongement de l'initiative gouvernementale en faveur d'une bibliothèque numérique européenne. Cette dernière aurait mérité une expertise approfondie, mais d'une part l'audit de modernisation ne disposait pas de compétence informatique, d'autre part les études en cours, à l'initiative d'un groupe de travail commun à la BNF et aux éditeurs sur le modèle économique permettant d'exploiter en ligne des ouvrages sous droits, ne sont pas encore disponibles. Dans ces conditions, il était difficile d'aborder les questions les plus fondamentales. Ainsi, un partenariat avec les éditeurs et les acteurs de l'Internet permettrait-il, et à quelles conditions, d'accroître l'effet de levier des moyens financiers du CNL dans un contexte de rareté de la ressource publique ?

¹¹ Charles RATTE, stagiaire à l'Inspection générale des Finances, a apporté son concours à la mission.

La mission a reçu un accord de principe du Conseil Général des Technologies de l'Information pour participer, dans une phase de mise en œuvre des recommandations de l'audit, à des travaux d'études ciblés sur la numérisation. C'est pourquoi priorité a été donnée dans ce rapport d'audit, sur la base des informations disponibles et résumées dans une première partie sous forme de constats et de problématiques, aux propositions qui visent d'abord à répondre à une exigence d'efficacité de l'action publique. Un premier ensemble de recommandations majeures sont ainsi formulées pour une meilleure gouvernance de la politique du livre.

Viennent ensuite des propositions dont l'objectif est de hiérarchiser des priorités d'action, mieux accordées aux enjeux actuels de l'édition, pour permettre à l'ensemble de la profession, adossée à un dispositif de soutien public réorienté à cette fin, d'affronter plus efficacement les mutations technologiques qui se préparent et les nouvelles pratiques de lecture et d'édition qui peuvent en découler.

I. UN « REGARD GLOBAL ».

Parler du livre, ce n'est pas uniquement évoquer la relation qui unit un auteur et un lecteur, même si le livre prend son sens lorsqu'il rencontre un public, son public, et que le lecteur se sent compris avant de comprendre. Souvent la création littéraire vient pleinement au jour par l'alliance créatrice d'un auteur et d'un éditeur ayant deviné et choisi celui-ci, l'accompagnant dans son travail d'écriture. Un auteur a aussi besoin du concours de l'imprimeur, du diffuseur, du distributeur, du libraire et du bibliothécaire, et d'animations culturelles autour du livre¹². Ainsi parler du livre c'est parler d'un ensemble de métiers, qui se diversifient encore avec l'émergence du livre numérique.

Ce que l'on peut donc qualifier de « chaîne du livre » faisant appel à différents professionnels et entreprises, révèle une activité économique relevant pour l'essentiel du secteur privé et des règles du marché, hormis le dépôt légal et la lecture publique. Activité au demeurant significative puisque son chiffre d'affaires final se monte à plus de 5 milliards d'euros (et 50 000 titres de nouveautés ou de nouvelles éditions publiés par an, 460 millions d'exemplaires vendus par an, quelque 500 000 références disponibles dans le commerce), et que plus de 80 000 personnes y sont employées.

A. Une politique publique pour une industrie culturelle de première importance.

Porter « un regard global » sur la politique du livre, selon les termes de la lettre de mission, c'est d'abord souligner qu'elle participe d'un des enjeux politiques majeurs qu'est la culture, qui, comme le disait André Malraux, permet à l'homme de comprendre pourquoi il vit¹³. Ajoutons que le livre, de par ses chiffres et plus encore de par son essence même, est en France une « industrie » culturelle de première importance.

Dès lors il n'est pas indifférent qu'une politique publique culturelle, tout en étant respectueuse et garante de la liberté de penser, se montre directement concernée par l'avenir de la chaîne du livre, et veille à développer l'exigence de crédibilité, de qualité, de création, de liberté, de diversité, de service à tous les publics. Il en va même du cœur d'une politique culturelle, tant l'avenir du livre dira quelque chose de notre société.

Une telle politique publique conduira au besoin à reconnaître comme légitimes des exceptions aux seules règles du marché ou cherchera à compenser les défaillances de ce marché au regard des objectifs culturels et de ceux propres à l'édition, parfois peu compatibles avec une exigence de rentabilité élevée et de court terme¹⁴. C'est ainsi qu'ont pris force des dispositions législatives particulièrement structurantes, comme la loi du 10 août 1981 sur le prix unique du livre – que d'entrée la mission considère comme un socle intangible – ou encore le choix d'un taux réduit de TVA sur le livre, ou encore les dispositions ayant trait aux droits de reprographie et de prêt en bibliothèque, voire l'instauration d'un régime de sécurité sociale spécifique aux créateurs, notamment aux auteurs.

¹² Sans oublier des métiers aussi divers que ceux de photgraveur, maquettiste, préparateur de copies, correcteurs, marketing et relations commerciales, *packageur*, traducteur, directeur littéraire, etc.

¹³ In son intervention lors de l'inauguration de la maison de la culture à Amiens en 1966, où il opposait le développement des usines à rêve à la culture.

¹⁴ La rentabilité d'un éditeur se situe entre 3% et 7%, là où les standards imposés par certains actionnaires fixent des taux de rentabilité de 15% au moins pour les entreprises.

C'est le ministère de la culture qui exerce très naturellement les principales compétences de l'Etat en matière de lecture publique, de tutelle sur la Bibliothèque nationale de France, d'application des normes législatives et réglementaires du secteur économique du livre et de mise en œuvre des politiques d'aides à ce secteur. Par l'action de ce ministère, l'Etat cherche à assurer les conditions d'une diversité des contenus et une mission de conservation et de valorisation du patrimoine écrit (plus de 15 millions de notices bibliographiques reflétant les collections de la Bibliothèque nationale de France, des bibliothèques universitaires et des bibliothèques municipales), et doit compenser en partie les dépenses des collectivités locales en matière de lecture publique.

Les aides financières dont traite ce rapport prennent la forme de dépenses inscrites au budget de l'Etat, mais aussi de dépenses financées par des taxes fiscales sur l'édition et sur les appareils de reproduction et d'impression.

L'article 1609 undecies du code général des impôts (CGI) dispose en effet qu'il est perçu « une redevance sur l'édition des ouvrages de librairie » ainsi qu'une « redevance sur l'emploi de la reprographie » dont le produit est affecté au Centre National du Livre. L'article 105 de la loi de finances rectificative pour 2006 a modifié à la fois l'assiette et le taux de cette taxe, dont le rendement était menacé par l'évolution technologique : au lieu des seuls photocopieurs, dont le nombre faiblit en comparaison des appareils multifonctions, c'est l'ensemble des appareils de « reproduction et d'impression » qui est assujéti à compter du 1^{er} janvier 2007, tandis que le taux de la taxe sur ces appareils est porté de 3% à 2,25%.

De même, il faut ajouter à ces interventions une dépense fiscale¹⁵ évaluée à 500 M€ par la direction générale des impôts, et qui devrait en toute logique figurer au budget de la culture et de la communication : il s'agit de l'application d'un taux réduit de TVA (5,5%) sur le livre.

D'autres départements ministériels sont partie prenante à la politique publique dans le domaine du livre du fait de leurs actions en faveur de la pratique de la lecture. Intervient ainsi dans le domaine du livre le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur du fait des bibliothèques universitaires et de la politique publique en matière de manuel scolaire, pour un total de 378 millions d'€ (bien qu'il faille ici souligner qu'une faible part de cette somme sert à l'achat d'ouvrages).

De même, le ministère des affaires étrangères contribue à cette politique au titre des échanges culturels touchant le domaine du livre, pour un montant d'environ 17 millions d'€ (il vaut la peine de relever ici l'aide à l'édition auprès d'éditeurs étrangers s'engageant à publier des auteurs français contemporains).

Le ministère de l'intérieur occupe une place significative dans le dispositif d'ensemble, puisqu'à son budget se voit inscrit, depuis la loi de finances 2007, le concours particulier aux bibliothèques municipales, pour un montant de 169 millions d'€ (au sein de la dotation globale de décentralisation – DGD).

Le ministère des PME, avec le Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce (FISAC), par convention avec le ministère de la culture, permet de soutenir des librairies à la faveur d'opérations culturelles et commerciales, à hauteur d'1 million d'€ par an.

Au total, la mission estime les aides publiques de l'Etat au livre à 1 369 millions d'€ en 2007, dont 500 millions d'€ de dépense fiscale et 36 millions liés aux ressources propres du CNL grâce aux taxes fiscales qui lui sont affectées.

¹⁵ Une dépense fiscale est une perte pour le budget de l'Etat consécutive à une réduction de l'impôt dû, en raison d'une minoration de taux ou de tarif, d'un abattement ou de tout autre mécanisme d'exonération ou de déduction. S'agissant du coût annuel de l'application d'un taux réduit de TVA aux ventes de livres, par différence avec le produit qui résulterait de l'application du taux normal, un chiffrage simple le situe aux alentours de 500 M€. Pour 2004, la consommation des ménages en livres a en effet été de l'ordre de 3 311 M€ (Consommation nationale 2004, source DGTP), soit un coût de 3 311 M€ * (19,6%-5,5%) = 466 M€. Ce montant ne tient pas compte des locations de livres. Source : DGI.

Ensemble des aides publiques au livre

Ministères : aides budgétaires	en M€	en % du total
Culture et communication (MCC)	267	20%
Enseignement supérieur	378	28%
Intérieur	169	12%
Affaires étrangères	17	1%
Ministère des PME	1	0,1%
Sous-total	833	61%
Autres types d'aides :		
Taxes fiscales affectées au CNL	36	3%
Dépense fiscale (TVA à 5,5% sur les ventes de livres)	500	37%
Sous-total	536	39%
TOTAL	1 369	100%

Les collectivités locales constituent enfin, et de plus en plus, des acteurs majeurs des politiques publiques en direction du livre, au titre de leurs compétences en matière de lecture publique et de leurs actions en faveur des auteurs, de l'édition ou de l'animation autour du livre. Ce n'est plus l'Etat seul qui « fait » la culture. Ainsi les dépenses des collectivités locales en faveur des bibliothèques et des médiathèques représentent environ 1 100 millions d'€ (chiffres 2002).

La chaîne du livre se voit donc ainsi fortement soutenue par des fonds publics, détaillés en annexe. Toutefois, même si la convention internationale de l'UNESCO, adoptée en 2005 et qui vient d'entrer en vigueur tente de reconnaître la diversité culturelle – concept dont l'origine est à chercher aux Etats-Unis à la fin des années 1970 – il reste qu'une nouvelle époque surgit pour le livre, qui exige de repenser à frais nouveaux l'intervention de la puissance publique.

B. Une « Belle Epoque » à repenser.

La mission partage le constat selon lequel le livre, confronté à des mutations technologiques qui font vaciller ses modèles économiques, a vécu en quelque sorte sa « Belle Epoque », faite d'une certaine tradition familiale voire parisienne de l'édition, d'un rapport très particulier entre le pays, sa langue et les humanités, d'une distance réelle à l'égard de règles marketing, d'une faible appétence pour le modèle anglo-saxon de l'agent littéraire au profit d'un lien direct entre auteurs et éditeurs, d'une présence forte de l'Etat ¹⁶.

Ce bouleversement tient en particulier à l'émergence du numérique et à deux raisons majeures¹⁷, la remise en cause de la hiérarchie des textes (tout écran semblant se valoir) et la modification du mode même de penser (l'hyper textualité, colonne vertébrale du numérique, ébranle une culture faite de fixité : ce n'est plus le livre qui propose un texte au lecteur, mais le lecteur qui compose pas à pas son propre texte).

Les formes affectent le sens : lire un texte construit de façon linéaire avec plusieurs paragraphes, eux-mêmes construits avec les mêmes séquences de base que sont les phrases, ou lire en naviguant de façon plus ou moins intuitive d'écran en écran, ne façonne pas une intelligence identique. De nouvelles manières de se rapporter au monde, à soi et aux autres, se font jour. Elles n'ont pas fini de nous étonner comme d'interroger l'écriture, la lecture et au total la fonction des livres tels que nous les connaissons et les aimons.

¹⁶ Cf. en annexe n° 4 le propos tenu par Pierre Nora lors de la journée de clôture de « Livre 2010 ».

¹⁷ Cf. en particulier les réflexions conduites par la Commission de réflexion sur le livre numérique et son rapport remis au Ministre de la culture en mai 1999.

Un paysage nouveau se dessine également avec le mouvement croissant de concentration des capitaux dans le monde médiatique auquel échappent de moins en moins le secteur de l'édition et l'ensemble de la chaîne du livre – même si la France conserve encore pour une part son trait spécifique – avec ses interrogations sur le contrôle et la mise à disposition des créations éditoriales comme sur l'avenir des maisons indépendantes, c'est-à-dire celles dont l'actionnariat reste proche du cœur du métier, voire sur les modalités de diffusion et de distribution des livres.

Enfin, la réduction nécessaire du poids de l'endettement public ne peut que conduire à poser en termes nouveaux les champs prioritaires et plus encore le mode d'intervention de la politique publique comme l'efficacité de sa gouvernance pour faire face intelligemment au défi posé. A cet égard, les efforts engagés pour mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sont essentiels, comme le sont les recommandations récentes visant à impulser une nouvelle dynamique à cette réforme. La bonne gestion publique ne sera pas non plus possible si l'on s'interdit de penser à un ordre et à une temporalité dans les réponses apportées.

Dans ce contexte, l'initiative de la direction du livre et de la lecture (DLL) d'organiser une confrontation de points de vue avec les professionnels du livre – les tables rondes dites « Livre 2010 » – apparaît tout à fait opportune et a éclairé utilement les réflexions de la mission.

C'est dans cette dynamique d'évaluation (quelles finalités et quelles modalités de la politique publique en faveur de la création éditoriale et du développement de la lecture pour tous ?) que s'inscrit la mission d'audit de modernisation souhaitée par le ministre de la culture et de la communication et le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat.

La mission s'est efforcée d'apporter quelques observations et orientations pour une gouvernance renouvelée de la politique publique en faveur du livre et un meilleur usage de l'argent public, avec le souci que sa réflexion, pour incomplète qu'elle soit, contribue à un chantier essentiel et cohérent pour le ministère de la culture et soit porteuse d'enseignements pour la gestion publique en son ensemble.

II. CONSTATS ET PROBLEMATIQUES¹⁸ : UNE URGENCE, UNE PRIORITE, UNE NECESSITE.

A. Des défis majeurs à surmonter.

Ce n'est pas tant la situation économique actuelle de la chaîne du livre qui a fait l'objet des principales préoccupations de la mission, malgré une évolution du chiffre d'affaires de l'édition en son ensemble fluctuant selon les années entre une légère récession ou une légère embellie. En l'occurrence, le récent Salon du livre de Paris a montré la réelle vitalité du secteur.

C'est plutôt en se tournant vers l'avenir que l'on voit surgir quelques défis majeurs pour la chaîne du livre.

Rappelons d'abord, au risque de sortir des limites imposées d'un rapport d'audit, qu'il faut non seulement savoir lire, mais très bien lire pour tirer parti d'un livre et même encore plus d'un écran numérique¹⁹. Naviguer suppose une culture, pour choisir ce à quoi l'on tient, et éviter que l'hyper lecture ne se transforme en une mise en abyme, comme tend à le montrer la pratique de certains internautes. De même, l'écriture, au sens du talent, est radicalement indépendante des outils où elle se forme. Le texte est dans l'esprit avant de s'inscrire sur un support. Que celui-ci soit un papier ou un écran ne change rien à ce préalable qui a à voir avec l'imaginaire, la pensée, la liberté et le cœur. Tout cela suppose de trouver dans nos écoles une nouvelle compréhension de ce que signifient la transmission et le rapport à un maître qui enseigne.

Il faut donc se réjouir de voir dans le livre jeunesse, qui représente 16,6% du marché du livre, l'un des segments d'activité les plus solides, en hausse constante depuis plusieurs années. Globalement, depuis un an, il s'est vendu environ 80 millions de livres jeunesse. La diminution de la lecture, l'âge de l'adolescence étant venu, renvoie toutefois aux réflexions nécessaires sur l'enseignement littéraire pour donner davantage place à l'éveil au sens qui permette de mieux comprendre l'homme et le monde, pour y découvrir l'épaisseur de vie que nourrit toute altérité.

Il eût été tout aussi surprenant de ne pas se préoccuper des auteurs ! 45% des auteurs ne tireraient aucun revenu de leur production (chiffres 2003), 39% toucheraient moins de 5 000 € par an, et seulement 10% plus de 10 000 €. Autre signe de la vulnérabilité du statut d'auteur, la faible connaissance que l'on a de cette population, dont on peut seulement estimer le nombre à partir des statistiques (encore incomplètes) de l'association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (AGESSA).

Autre défi conséquent, la présence du livre français hors de France. Les exportations de livres (un montant d'un peu moins de 600 millions d'€) ont augmenté entre 1996 et 2005 de 21%, alternant toutefois périodes d'augmentation importante et périodes de stagnation. Cette évolution a été moins importante que celle des ventes en France (+29%) et donc de l'ensemble du chiffre d'affaires total de l'édition française (+27%), selon les statistiques du syndicat national de l'édition (SNE).

¹⁸ Les annexes n°5, n°6 et n°7 présentent une analyse descriptive de l'existant et s'efforcent de répondre à chacune des questions posées par la lettre de mission.

¹⁹ Ce que la langue anglaise qualifie de *deep reading*, lecture profonde. Accumuler des données sera de plus en plus facile et rapide. Acquérir une connaissance demandera toujours du temps, au moins un « certain temps », et une formation.

A côté de quelques atouts, dont en particulier le renforcement du réseau des traducteurs et l'existence d'organismes professionnels collectifs (centre de l'édition du livre français (CELF), bureau international de l'édition française (BIEF), centrale de l'édition, etc.) dont les missions sont de pallier les faiblesses de la chaîne logistique française, la diffusion du livre français hors de France, en édition originale ou en traduction, souffre de la régression de la place de langue et de la culture françaises hors du monde francophone, mais aussi de la trop grande dispersion des efforts tant publics que privés, comme de la fragilité du réseau des librairies françaises à l'étranger. Un regard souvent sévère est posé hors de nos frontières, en particulier pour les retards d'acheminement, l'absence de distributeur unique, voire une trop grande complexité des organisations même si la performance de chacune est reconnue.

Autant de sujets majeurs qui appellent une attention particulière des pouvoirs publics. Au-delà, deux défis paraissent devoir être relevés en priorité, l'avenir des librairies indépendantes et l'univers nouveau créé par la numérisation.

B. Une urgence : renforcer le tissu des librairies indépendantes.

S'il est un champ qui justifie au premier chef une politique publique culturelle c'est bien celui qui vise à pallier la fragilité plus que préoccupante des librairies indépendantes et de qualité.

Il s'agit bien là du « maillon faible de la chaîne du livre » que décrivait déjà en 1987 Patrice Cahart²⁰. Les librairies indépendantes sont en crise, du moins pour les plus petites d'entre elles. Leur part dans les achats aux éditeurs baisse régulièrement (31% en 1993, 27% en 2004), et restent sujet d'insatisfaction aussi bien l'organisation de la distribution que la pratique de l'office²¹, voire celle des remises qualitatives.

La rentabilité moyenne des librairies indépendantes est notoirement insuffisante (ce taux serait de 0,5% du CA, selon Livre 2010, de 1,4% en moyenne pondérée selon une étude plus récente de la DLL et du SNE). Les charges d'exploitation, notamment de personnel et de loyers en centres-villes, sont hors de proportion avec les marges dégagées. Les achats effectués par les bibliothèques ne profitent guère aux librairies indépendantes, même si la loi de 2003 sur le droit de prêt tempère l'impact de ce phénomène. Enfin, les librairies indépendantes subissent la concentration grandissante du commerce de livres (le « duo » Fnac-France Loisirs pèse désormais ¼ du marché).

S'imposent donc comme une urgence la préservation, voire le développement, d'un tissu significatif de librairies indépendantes et de qualité. Autant il sera toujours décisivement premier de mettre au jour des auteurs rejoignant un public grâce au talent d'éditeurs intuitifs et créatifs, autant il conviendra de veiller en permanence à une diffusion et une distribution du livre telles que chaque maison d'édition, quelle que soit sa taille, puisse être assurée de l'acheminement à bon escient et à bon endroit de sa production éditoriale, autant rien ne sera pérenne si l'on devait continuer de constater une érosion certaine des points de vente à vraie valeur ajoutée culturelle. Cette valeur ajoutée est un argument réel, comme en témoigne le lancement réussi de certains titres, ignorés des grandes surfaces voire des critiques, qui repose *de facto* sur le travail du libraire (cf. annexe 9).

C'est pourquoi les propositions de la mission mettent l'accent sur ce maillon de la chaîne du livre. Elles visent à préserver voire à développer le rôle prescripteur du libraire comme sa place particulière de diffuseur de la culture dans les quartiers et les bourgs, tout en lui donnant les moyens adéquats pour la présentation et la gestion d'un stock élargi de livres, ce qui passe par une politique immobilière appropriée pour aider à l'implantation de librairies en centre-ville.

²⁰ Le livre français a-t-il un avenir ? Rapport au ministre de la culture et de la communication de décembre 1987 – Documentation française.

²¹ Jérôme Lindon rappelait (en 1986) que par l'office, la librairie assure à l'édition une large part de sa trésorerie et, surtout, qu'elle permet à des livres qu'aucun lecteur n'aurait l'idée de commander d'avance de figurer dès le jour de leur parution dans des centaines de vitrines.

Au-delà, il importe de se montrer le plus ouvert possible à des expériences innovantes de rapprochement entre le monde des livres et le public : par exemple l'idée, qui se fait jour, d'un « bibliotram » à Bordeaux, que la mission a pu discuter au gré de ses contacts, représente l'une de ces initiatives qui mériteront d'être soutenues.

C. Une priorité : penser le livre numérique.

A court-moyen terme, c'est l'ensemble des repères professionnels et des savoir-faire du livre qui va se trouver bousculé par le développement du livre numérique.

L'écriture numérique et son nouveau champ créatif, l'espace ouvert par l'hypertextualité dans le champ de la connaissance et de la recherche, le potentiel de diffusion sans frontière à travers services, portails et autres bibliothèques numériques, autant d'usages mis au jour par la numérisation du livre qui forment comme autant d'interrogations sur l'avenir de la forme imprimée du livre²².

La numérisation ouvre des champs nouveaux comme autant de questionnements pour les métiers et la nature du livre. On peut notamment citer ici : l'ubiquité, c'est-à-dire la possibilité de communiquer à tous au même moment ; la convergence, c'est-à-dire la déclinaison possible d'un même contenu sur différents supports ; la densité, c'est-à-dire la profondeur d'une information, en quelque sorte des « notes de bas de page » désormais possibles en nombre quasi infini ; la liberté d'écrire et de communiquer, techniquement sans limite ; un meilleur accès à la lecture, le numérique étant par exemple prometteur pour les non voyants ; la proximité et l'interactivité, l'un des plus fondamentalement nouveaux usages apportés par Internet, les « récepteurs » demandant de plus en plus d'avoir leur mot à dire aux « émetteurs » ; la créativité par le « couper coller » de textes et d'images permettant d'envisager en temps record et avec grande facilité ce qui était réservé à quelques uns au prix d'un chemin parfois difficile d'effort, de talent, de temps ; l'immédiateté, en faisant fi des délais et contraintes d'impression et de distribution.

La baisse de fréquentation des livres traditionnels, par les étudiants en particulier, traduit-elle ces nouveaux usages ? Un nouveau modèle se développera-t-il sur les bases jetées par exemple dans le domaine des revues de sciences humaines, par l'initiative privée (CAIRN, site Internet publié avec le concours du CNL) ou par le système universitaire (Persée) ?

On connaît l'engagement public majeur qui a permis de développer le réseau de lecture publique de bibliothèques municipales et départementales²³. Le retard de la France dans ce domaine par rapport à ses voisins britannique et nordiques a été rattrapé. Selon une enquête du CREDOC de l'automne 2005, 84% des communes ont une offre de lecture publique, et la population allant dans les bibliothèques publiques est passée de 23% en 1989 à 43% en 2005, ce qui représente un remarquable résultat.

²² Dans ses observations (voir infra), le CGTI insiste sur les potentialités ouvertes par les extensions multimedia, donnant l'exemple suivant : « Un traité de pathologie pulmonaire peut ainsi comporter en bas de page un fichier audio permettant d'écouter la toux décrite dans le texte comme caractéristique de telle ou telle infection ; les dictionnaires bilingues incluent des exemples de prononciation, etc. »

²³ On rappellera ici : construction de la Bibliothèque nationale de France de 1989 à 1998, modernisation et structuration des bibliothèques de l'enseignement supérieur – du Schéma Université 2000 (1991-1995) au plan U3M (2000-2006) –, création d'un réseau de lecture publique grâce au mécanisme du concours particulier (achèvement des dernières bibliothèques de prêt (BDP), construction de 12 bibliothèques municipales à vocation régionale à partir de 1992), développement d'une politique de réseaux autour de ces grands équipements (système universitaire documentaire ouvert en 2000, Catalogue collectif de France en 2001)...

Ici l'effort à conduire concerne donc aujourd'hui pour l'essentiel la mise à niveau technique et les formations nécessaires pour prendre toute la mesure des potentialités de la numérisation et des nouveaux médias. Dès lors, les interrogations des professionnels des bibliothèques portent d'abord sur l'évolution de leurs métiers face au développement de la documentation électronique et de son accessibilité à distance et des pratiques de recherche de l'information sur internet. Ces évolutions amèneront une requalification de « l'usage de la salle de lecture » et du rôle du bibliothécaire. Le besoin d'une réflexion stratégique et d'une programmation se fait sentir.

Toutes questions certes encore tâtonnantes, tant le marché des livres dématérialisés paraît encore insignifiant (60 M€, soit 0,5% du marché mondial du livre), en raison des obstacles techniques et juridiques qui s'opposent à son développement : support de lecture (e-book) encore expérimental ; craintes d'utilisation non maîtrisée des œuvres, du moins chez les éditeurs et les auteurs, que rebute également la fragilité des mesures techniques de protection ; problèmes de compétences et d'organisation au sein des maisons d'édition ; existence d'un effet de seuil qui n'incite pas à investir, et, surtout, nécessité d'un modèle économique permettant de rentabiliser d'éventuels investissements.

Néanmoins, la demande croissante des nouvelles générations, familières de l'environnement numérique, les initiatives spectaculaires de plusieurs compagnies américaines (Google, Microsoft...), de même que les potentialités très prochaines de l'encre numérique, créent une forte pression en faveur du développement de cette technologie, au risque de déstabiliser l'économie du livre papier.

Au total, s'agit-il de se préparer à la disparition du papier ? De se réfugier sous sa tente en attendant des jours meilleurs, en espérant résister le plus longtemps possible ?

La conviction de la mission est qu'une écriture numérique viendra au jour de même qu'une nouvelle manière de créer le livre papier. Chaque support a en quelque sorte son en-soi, son caractère propre, pour concevoir un contenu éditorial, le préparer, le commercialiser, le diffuser.

La lecture sur écran, en l'état actuel des supports mis sur le marché, est sans doute d'ergonomie autre que celle de la lecture sur papier, et derrière chaque aventure médiatique, il y a une compétence professionnelle bien précise qui ne s'improvise pas. Mais les observateurs les plus avisés savent cependant que dans l'histoire des médias, c'est la complémentarité qui prévaut sur la substitution. Selon l'enquête déjà citée du CREDOC, les gros consommateurs d'Internet fréquentent les bibliothèques municipales plus assidûment que les autres.

Un même événement peut nécessiter plusieurs « écritures et lectures ». Et la mission n'est pas de ceux qui optent délibérément pour un schéma de disparition à terme du papier, au point de n'accorder au livre sous sa forme classique qu'un intérêt de plus en plus marginal. Bien au contraire, elle s'attache dans ses propositions à faire en sorte de prendre le mieux du numérique tout en voulant renforcer l'apport de l'écrit papier.

Il s'agit de voir, d'entendre, de sentir, de goûter, de toucher une même réalité pour en découvrir toute la richesse. Il s'agira, de plus en plus, par la complémentarité papier-numérique, d'arpenter l'étendue quasi infinie de l'humain. Sans oublier que la culture de l'écrit est préservée avec la numérisation, le message véhiculé appartenant à une culture de l'écrit.

D. Une nécessité : améliorer la gouvernance de la politique publique.

Dans le contexte particulier que nous connaissons de maîtrise de la dette publique, l'impératif premier est de fonder le « pourquoi » de l'aide publique, c'est-à-dire du financement des obligations d'un « service du public », par construction exorbitantes du fonctionnement normal du marché. Ce « pourquoi » relève de la compréhension du fondement d'une certaine forme d'édition et de l'enjeu qu'elle signifie pour nos sociétés.

L'exception culturelle conserve tout son sens et rend nécessaire l'existence d'une politique publique en charge notamment de pallier les défaillances du marché, trop marqué par l'exigence de rentabilité à court terme là où la durée nourrit la créativité, non pas par le truchement d'un arsenal de contraintes législatives, mais par un ensemble de règles du jeu claires²⁴.

Le constat est celui d'une aide publique importante en faveur de la chaîne du livre, et rares sont ceux qui soulignent son insuffisance en masse financière. L'ensemble des aides publiques au livre et à la lecture mobilise, comme on l'a vu, un montant correspondant à la moitié du chiffre d'affaires cumulé des acteurs économiques engagés dans la chaîne du livre, soit 2,5 milliards d'€²⁵

L'audit conduit par la mission n'aboutit pas à une préconisation visant à la diminution de ces aides, mais plutôt à leur optimisation, grâce d'abord à une gouvernance renouvelée de la politique publique du livre.

Que l'on en juge tout d'abord par le maintien du directeur du livre comme président du CNL, qui ne correspond pas aux principes de gouvernance induits par la LOLF.

Que l'on en juge également par le difficile partage des rôles observés en pratique entre l'administration centrale et les DRAC dans leur volet politique du livre, avec le risque avéré soit de redondances, soit de complexité et de décisions croisées (ainsi en 2005, près de 50% des opérations de soutien à la vie littéraire en région ont fait l'objet d'un double subventionnement CNL-DRAC).

Que l'on en juge enfin par le nombre élevé d'organismes opérant avec le soutien de la DLL (plus d'une quinzaine), hormis les opérateurs placés sous sa tutelle, sans qu'il soit aisément possible de dégager une ligne directrice claire quant à l'utilisation des deniers publics.

Une préoccupation supplémentaire découle de l'insuffisance d'évaluations régulières des interventions et des aides publiques, peu compatible avec l'esprit et les orientations de la LOLF²⁶. De même a été notée une diversité sans cesse croissante des mécanismes d'aides gérées par le CNL, au risque d'une politique en quelque sorte « d'assistance » excessive. Le très grand nombre de projets éditoriaux aidés en particulier affaiblit la lisibilité des critères retenus, et mobilise un nombre trop important de personnes.

Ainsi 16 commissions thématiques sont réunies trois fois par an pour examiner les demandes d'aides dans le cadre de 20 dispositifs d'aide sur un total de 30. La quasi totalité d'entre elles sont composées d'au moins 12 membres, quelques unes comportant une vingtaine de membres, voire plus. Les quelque 2 890 dossiers aidés soumis au préalable à l'examen des commissions ont fait l'objet chacun d'un rapport établi par des membres des commissions ou des experts extérieurs. On peut évaluer le temps des membres des commissions et du travail d'expertise des dossiers à l'équivalent de 7 équivalents temps plein. Et au sein du CNL, 18,5 emplois sont mobilisés pour la gestion des dossiers à présenter en commission et pour la gestion des commissions.

Sans oublier le constat surprenant de la très faible place faite aux librairies dans les aides du CNL au regard de l'urgence signalée plus haut, et l'état encore embryonnaire des dispositifs d'aide à des projets de numérisation et de présence des éditeurs et libraires sur Internet, là où nous devons comprendre la priorité d'une politique prenant en compte le développement de la numérisation.

²⁴ Le travail de la mission ne concernait pas l'un des visages de la régulation, celui qui s'impose face aux dérives inacceptables de certains sites Internet.

²⁵ Ce chiffre comprend les aides de l'Etat comme celles des collectivités locales.

²⁶ De ce point de vue, la méthodologie d'évaluation proposée dans le rapport récent sur les aides publiques aux entreprises (Igf, Igas, Iga) pourrait servir de fil conducteur à la réflexion.

E. Donner toute leur place aux réflexions stratégiques.

La nécessaire recherche de la performance dans l'action publique, tout euro dépensé devant l'être de manière efficace, ne saurait faire oublier la tout aussi nécessaire recherche de la pertinence des orientations stratégiques décidées en amont de l'action conduite. Autant il faut s'assurer de la bonne gestion des choses, autant il convient en premier de choisir à bon escient les axes d'une politique publique²⁷, en particulier ici, pour répondre aux défis que doit relever la chaîne du livre.

Cela renvoie aux réflexions largement partagées visant à distinguer, au sein des fonctions régaliennes, ce qui relève des responsabilités de stratège et de régulateur, de ce qui a trait aux responsabilités opérationnelles de mise en œuvre.

A noter que la stratégie et la régulation s'entendent ici comme la conception d'une politique publique, en particulier lorsqu'elle se traduit en aides aux professionnels du livre, avec une forte préoccupation de cohérence de l'action publique – trop souvent insuffisante dans la conduite des choix de politiques publiques – avec la supervision de la mise en œuvre, l'évaluation et le contrôle de second niveau, sans omettre la recherche de l'optimum économique et financier.

Il est vrai que la stratégie s'élabore d'autant mieux que l'on se situe en proximité des situations et que l'on est à même de connaître les contraintes opérationnelles. Et il y aurait sans doute quelque naïveté à sous estimer la fragilité de l'exercice d'une distinction claire entre stratège et opérateur, si l'on en juge par le constat répété, fait sur l'ensemble des départements ministériels, de la difficulté à voir se dégager nettement une gouvernance stratégique des politiques publiques.

Pour autant, cette distinction s'impose de plus en plus dans toute organisation d'activité économique, comme le montrent les évolutions substantielles retenues dans la gouvernance des entreprises, et elle est souvent soulignée comme une orientation souhaitable lorsqu'il s'agit d'évaluer la conduite de la modernisation de l'Etat. Le manque est trop criant d'un Etat stratège pour ne pas chercher à y porter remède avec constance. On notera ici l'observation du rapport Lambert-Migaud²⁸ qui souligne « *l'accaparement des services par un formalisme démultiplié* » qui se fait « *au détriment du travail sur la mise en place de la réflexion stratégique* ».

Il est vrai que les directions administratives centrales peinent à trouver le chemin d'une dimension plus stratégique et moins procédurière. Il est vrai aussi que les départements ministériels semblent éprouver quelques difficultés à se doter dans leur organigramme de directions nommément stratégiques.

Tenter de donner corps à un Etat stratège et régulateur paraît pourtant une orientation d'autant plus nécessaire que l'on veut éviter que la création d'opérateurs publics, observée depuis une quinzaine d'années dans l'ensemble des champs de politique publique, ne conduise à un démembrement dangereux de l'Etat.

Cela paraît d'autant plus important ici que le ministère de la culture est désormais en relation avec quelque 80 opérateurs publics²⁹ en sus de ses directions d'administration centrale (elles-mêmes parfois plus anciennes que le département ministériel lui-même).

Convaincue de la place éminente que doit occuper le livre dans une politique culturelle, la mission préconise dès lors des orientations significatives comme autant de gestes politiques qu'il appartient au ministère de décider.

²⁷ La langue anglaise distingue « doing the right things » (faire les bonnes choses) et « doing right the things » (faire bien les choses).

²⁸ La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme. Rapport au Gouvernement, Octobre 2006.

²⁹ Y compris la nouvelle Cité de l'histoire de l'immigration et l'établissement public du Grand Palais.

III. ORIENTATIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE.

Les orientations proposées par la mission s'inscrivent dans la perspective d'une gouvernance des politiques publiques agencée autour des axes suivants :

- un Etat stratège et régulateur, grâce à des directions d'administration centrale organisées à cette fin,
- une gestion de proximité en renforçant les échelons déconcentrés de l'Etat et en organisant au plan local une coordination des politiques publiques avec les collectivités territoriales, de telle manière à cumuler les atouts d'une déconcentration et ceux d'une décentralisation,
- un ou des opérateurs publics, interface entre ces deux missions, pour garantir la mise en œuvre des orientations nationales en veillant à une juste et équitable action,
- une démarche de nature contractuelle pour organiser les liens entre ces acteurs de la puissance publique (administrations centrales, échelons déconcentrés, collectivités locales, opérateurs publics).

Il a semblé aux membres de la mission que la politique publique en faveur du livre pouvait, compte tenu des défis que doit relever la chaîne du livre, être l'occasion d'expérimenter de telles orientations, au demeurant retenues pour d'autres champs de politique publique.

Cela d'autant plus qu'il s'agit seulement de donner pleinement corps à une architecture institutionnelle déjà largement dessinée net engagée depuis plusieurs années au sein du ministère de la culture, avec en particulier la direction du livre et de la lecture (DLL) aux compétences définies par décret en août 2004, et le Centre national du livre (CNL). En d'autres termes, il s'agit d'aller au bout du geste.

1. PROPOSITION 1 : Repositionner la DLL sur la stratégie et la régulation.

L'orientation proposée par la mission consiste à commencer par dessiner le champ d'action d'une DLL portant l'essentiel de son énergie à l'élaboration stratégique d'une politique publique du livre et à la réussite de sa régulation.

On rappellera ici que son décret constitutif précise ainsi que la DLL « *élabore, coordonne et évalue l'action du ministère chargé de la culture dans le domaine du livre et de la lecture publique* », ou encore qu'elle « *suit les questions économiques, juridiques et sociales intéressant la création, l'édition, la diffusion, la distribution et la promotion du livre en France et à l'étranger et contribue aux travaux d'étude et de recherche sur la lecture et sur l'économie du livre* ». Il s'agit de donner vie aux mots !

Ces missions stratégiques de la DLL pourraient notamment s'exercer dans leurs grandes lignes par :

- la formulation d'objectifs stratégiques suffisamment précis à un horizon de trois ans, fondés sur un diagnostic de la situation des différentes branches de l'édition et des différentes professions de la chaîne du livre,
- avec un accent particulier de réflexion stratégique quant à l'actionnariat des maisons d'édition et quant à la structure et l'évolution des hauts de bilan des éditeurs indépendants (de manière à être le mieux à même de faire entendre la voix « culturelle » lors d'opérations d'acquisition ou de cessions d'actifs), de même quant à la situation financière des librairies,

- la responsabilité normative, i.e. la préparation et le suivi des dispositions législatives et réglementaires de même que la garantie de leur mise en œuvre. A ce titre pourrait en particulier s'élaborer la mise en œuvre d'un référentiel partagé et d'une règle homogène concernant les remises qualitatives aux libraires³⁰, ce qui ne rend pas sans objet, bien au contraire, le maintien et la réactivation de la fonction de médiateur du livre. A ce titre également pourrait se préparer une programmation renouvelée en faveur des bibliothèques et de la lecture publique,
- la mise en place d'indicateurs de résultats opposables aux opérateurs publics que la DLL serait en charge de piloter, et la garantie de procédures rigoureuses d'évaluation³¹. En veillant à ne pas multiplier à l'excès les indicateurs³².

La DLL trouverait d'autant mieux l'expression de son nouveau champ de compétence qu'elle s'attacherait à coordonner l'action des opérateurs sous sa responsabilité, en organisant pour cela un comité de coordination se réunissant régulièrement, et qu'elle s'efforcerait d'animer le réseau des DRAC, par des rencontres et un management appropriés.

Serait affecté à la DLL un faible nombre de personnes d'expérience et de haute qualification³³. On pourrait espérer que quelques unes soient régulièrement issues, et pour une période temporaire, des cadres des opérateurs publics sous la responsabilité de la DLL. Une mise en œuvre réussie « d'allers et retours » entre l'activité de réflexion et celle de gestion contribue souvent en effet à une stratégie mieux articulée sur les leviers possibles d'actions et à une gestion sachant bénéficier d'une profondeur de champ notamment temporelle. Naturellement, il conviendra de prendre en compte les contraintes statutaires et d'évolution des carrières propres aux personnels concernés.

Une compétence juridique en propre serait également nécessaire dans l'équipe de la DLL, comme une expertise fondée sur une expérience professionnelle dans le monde de l'édition et de la librairie, à côté de membres de l'Inspection générale des bibliothèques dont le rôle de conseil serait essentiel sur l'évolution des missions des bibliothèques au regard du développement numérique.

Cette orientation pourrait conduire à un redéploiement d'effectifs d'une trentaine de postes, par exemple pour renforcer les échelons déconcentrés voire les moyens de l'opérateur public du livre dont les contours sont définis plus bas. Un tel redéploiement ne pourrait bien entendu qu'être issu des concertations nécessaires et ne se faire que sur une certaine période de temps.

Pour mener à bien certaines de ses réflexions stratégiques, la DLL pourrait s'appuyer soit sur un conseil stratégique, soit sur des groupes de travail ad hoc, sans que l'une des formules soit exclusive de l'autre. De plus, des crédits devraient lui être alloués chaque année, par redéploiement au sein du budget du ministère, pour le financement d'études sur appels d'offres.

La DLL se verrait très largement déchargée de toute fonction de gestion, en déléguant celles-ci aux échelons déconcentrés de l'Etat et aux opérateurs publics sous sa responsabilité, selon les missions concernées.

Elle pourrait toutefois conserver, au moins dans un premier temps, la prise en charge de quelques financements incombant directement à l'Etat et à haute portée symbolique, comme par exemple la rémunération du droit de prêt en bibliothèque versée à la Société française des Intérêts des Auteurs de l'écrit (SOFIA).

³⁰ La question étant posée par certains observateurs d'une suppression totale de tout mécanisme de remise.

³¹ Il serait par exemple pertinent d'accepter régulièrement de se réinterroger sur le bien fondé des 500 millions d'€ de dépense fiscale liée au taux réduit de TVA sur le livre, en particulier en termes d'élasticité. Toute aide publique, quelles qu'en soient les modalités, doit être évaluée et il doit être possible d'en rendre compte devant la Représentation nationale et l'opinion publique.

³² Mieux vaut quelques indicateurs judicieusement choisis qu'une batterie cherchant l'exhaustivité qui à force de perfection verse dans l'illusion d'un contrôle parfait, passant à côté des enjeux essentiels.

³³ L'observation est souvent faite dans les grandes organisations des secteurs d'activité économique, de directions stratégiques d'une quinzaine de personnes.

La place de la DLL au sein du ministère de la culture devrait traduire une volonté politique de telle manière qu'elle puisse être entendue dans les comités des directeurs, et en particulier lors des arbitrages stratégiques et budgétaires comme lors de la présentation des programmes du ministère devant le Parlement.

Des réaménagements au sein de la structuration en programmes du budget du ministère pourraient aider en ce sens.

2. PROPOSITION 2 : Adapter à cet objectif la structuration en programmes du budget du ministère.

La typologie des programmes ministériels telle qu'elle a été retenue par le ministère de la culture, traduit clairement la volonté d'exprimer les grandes missions de ce département ministériel : « Patrimoine » (Programme 175), « Création » (Programme 131), « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (Programme 224).

Une telle typologie présente le grand mérite de souligner les axes majeurs des politiques publiques conduites par le ministère de la culture, et d'élargir le champ des possibles quant aux arbitrages budgétaires au sein de ce département ministériel.

C'est la raison pour laquelle le comité interministériel de l'audit des programmes (CIAP) reconnaît une réelle vertu dans ce choix, au demeurant l'un des plus aboutis de tous ceux retenus par les différents départements ministériels.

Il semble qu'une telle démarche pourrait gagner toutefois à se voir à terme accompagnée d'une refonte de la gouvernance du ministère par la création de trois directions générales correspondant aux trois programmes et en charge de conduire ceux-ci. Rappelons en effet que l'un des objectifs de la LOLF est de chercher à faire apparaître des chaînes de responsabilité claires.

Pour se limiter au champ de la mission, l'observation se double d'une difficulté propre à la politique publique en faveur du livre, dans la mesure où celle-ci « émerge » aux trois programmes du ministère de la culture. Cette nature par construction « transversale » de la politique publique en faveur du livre conduit à ce que la DLL voit en quelque sorte sa responsabilité propre comme « voilée » au risque de moins peser dans les arbitrages stratégiques et budgétaires.

Gageons que le choix pragmatique, opéré depuis plusieurs années, de confier au Directeur du livre la direction du CNL a permis de largement compenser ce défaut de « visibilité » de la DLL. Ce pragmatisme a eu ses effets sans conteste positifs. Cela justifie aux yeux de certains une forme de prudence de bon aloi à maintenir les choses en l'état.

La mission entend cet argument, mais reste convaincue qu'il ne permet pas d'aller aussi loin qu'il serait souhaitable dans la conduite efficiente d'une politique publique.

a) Une première option serait envisageable : la création d'un programme dédié au livre.

Compte tenu des défis que doit relever la chaîne du livre et de l'importance du livre en lui-même dans la politique culturelle, un choix innovant mériterait d'être pensé en faveur d'une exception à la typologie actuellement retenue des programmes du ministère de la culture.

S'il est vrai que les responsables de programme sont et seront de plus en plus appelés à rendre compte devant la Représentation nationale des objectifs poursuivis en matière de politique publique, le geste serait significatif de confier à la DLL la responsabilité en propre d'un quatrième programme du ministère de la culture, appelé par exemple « Politique publique du livre », par redéploiement de l'ensemble des crédits concernant le livre et actuellement répartis au sein des trois programmes du département ministériel.

Une telle option présente il est vrai la double exigence d'accepter l'audace d'une refonte hardie et de conduire une politique publique en sachant arbitrer les enveloppes budgétaires au sein d'un même programme sans être exagérément sensible au poids relatif de tel ou tel opérateur.

La mission ne méconnaît pas pour autant qu'une telle option pourrait tout aussi bien concerner d'autres domaines de la politique publique de la culture, comme celui des musées. Ce qui pourrait conduire à une remise en cause de l'ensemble de l'architecture budgétaire actuelle du ministère de la culture et de la communication, sauf à tenir fermement l'exception symbolique du livre. De plus les réflexions impératives sur le positionnement stratégique de la DLL ne tiennent pas exclusivement ni de façon intrinsèque à l'architecture des programmes du département ministériel, mais renvoient pour l'essentiel à une question de management. Enfin, la mission entend la préoccupation d'une certaine stabilité dans l'architecture des programmes, parce que l'encre en est à peine sèche et que toute formule doit s'expérimenter sur une certaine durée.

b) Une seconde option, contenant un aménagement technique de l'existant, serait sans doute plus pragmatique tout en ouvrant des possibilités nouvelles.

Elle présenterait le double avantage de satisfaire aux orientations validées par le CIAP concernant la structuration actuelle du budget du ministère de la culture en programmes, et de constituer une évolution plus qu'une refonte hardie.

On peut en effet noter que le délégué au développement culturel et à l'action internationale a la responsabilité de la coordination des industries culturelles. Et observer que ce délégué est également responsable du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », et se trouve rattaché au secrétariat général du ministère, qui est lui-même en charge de la définition de la stratégie du département ministériel.

Le livre peut être aisément considéré, cela a été déjà dit plus haut, comme l'une des plus importantes industries culturelles, et l'on vient d'exprimer le souhait de voir mieux affirmer la polarité stratégique de l'administration qui en aurait la charge, notamment dans la perspective de relever le défi de la numérisation. Il y aurait donc quelque logique à rattacher la DLL au secrétariat général du ministère, au même titre que la délégation au développement culturel et à l'action internationale. Cela d'autant plus que le secrétariat général est responsable des politiques du ministère dans le domaine de l'immatériel, que les questions de propriété intellectuelle sont principalement gérées par la direction de l'administration générale (DAG), et qu'*a contrario*, le responsable du programme 131 « Création », en charge de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS), est *de facto* peu disponible pour assurer une réelle gouvernance de la politique du livre.

Cela conduirait à regrouper au sein du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » les crédits concernant la politique publique du livre inscrits actuellement au programme 131 « Création ». Cela reviendrait à transférer 18,76 millions d'€ de dépenses de titre 2 (dépenses de personnel) et 39 millions d'€ de dépenses d'intervention (titre 6) vers le programme 224 (sur la base des données du budget 2007 retracées en annexe 5). Et aurait pour effet que les crédits concernant la politique publique du livre émargeraient désormais à deux et non plus à trois programmes. Comme une étape vers une plus grande lisibilité des efforts publics...

L'organisation de la gouvernance n'étant pas nécessairement liée à la structuration budgétaire, la DLL continuerait dans ce schéma de conduire l'action relevant en particulier des bibliothèques et d'exercer sa responsabilité vis à vis de la BNF, même si les crédits concernés restent inscrits dans le programme 175 « Patrimoines ».

Un tel mouvement soulignerait l'importance du livre comme industrie culturelle. Du point de vue de la mission, une telle démarche pourrait conduire à créer une « délégation au livre, aux industries et au développement culturels », en charge du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Face à la demande croissante, tant de la part de la représentation nationale que de l'opinion publique, d'une meilleure transparence de la gouvernance et du pilotage des politiques publiques, il y aurait là une réponse claire sur les orientations d'une politique culturelle articulée autour du livre et de son avenir.

Il reste que pour la mission, ces propositions de refonte de l'architecture budgétaire du ministère de la culture et de la communication sont imaginées comme un moyen et non comme une fin. Le but poursuivi est de considérer la place de la DLL en sa nouvelle configuration, quel que soit le périmètre du département ministériel concerné. Pour la mission, l'objectif premier, faut-il le redire, est la définition et la reconnaissance d'une DLL stratège et régulatrice. Les propositions de modification de la gouvernance de la politique publique du livre forment aux yeux de la mission un ensemble cohérent et décisif, qui peut et doit être mis en œuvre rapidement, sans attendre la redéfinition de l'architecture en programme du département ministériel concerné.

3. PROPOSITION 3 : Développer une gestion de proximité grâce à des DRAC renforcées.

L'observation est partagée dans l'ensemble des départements ministériels d'une lisibilité réduite, voire d'un brouillard épais, lorsqu'il s'agit de dessiner les contours des responsabilités respectives de l'Etat central, de ses échelons déconcentrés et des collectivités locales. Un récent rapport d'audit a de plus montré comment la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une refonte suffisante de l'organisation des administrations centrales.

Dans ce contexte, la mission préconise le renforcement des missions exercées par les DRAC.

La décision de créer une direction d'administration centrale chargée de la stratégie et de la régulation conduirait logiquement à déléguer l'essentiel des crédits d'intervention, soit auprès d'un opérateur public (cf. plus bas) soit aux échelons déconcentrés de l'Etat, en l'espèce les DRAC.

Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), et en leur sein le service du livre et de la lecture constitué en général d'un ou deux conseillers pour le livre (et d'un ou deux assistants), ont de longue date pour mission de gérer des aides au domaine du livre et de la lecture.

Elles l'ont fait en partie grâce aux crédits du concours particulier aux bibliothèques financés par une part de la dotation globale de décentralisation (DGD)³⁴. Depuis le 1^{er} janvier 2007, ce concours particulier est inscrit directement au budget du ministère de l'intérieur³⁵.

³⁴ Le montant total du concours particulier de la DGD aux bibliothèques se montait en 2006 à 165,04 millions d'€, portés à 169 millions d'€ en 2007.

³⁵ Il faut souligner de plus qu'une réforme inscrite dans la loi de finances pour 2006 et le décret d'application du 11 octobre 2006, a visé à supprimer l'aide au fonctionnement des bibliothèques municipales et à fonder un seul fonds les deux parts antérieures dédiées à l'investissement des bibliothèques municipales et départementales, l'aide étant par ailleurs octroyée à des projets au lieu d'être un simple remboursement automatique d'une partie des dépenses engagées par les collectivités territoriales concernées. Cette réforme doit être mise en œuvre progressivement sur trois ans.

L'action des DRAC est conduite grâce aux dépenses d'intervention qui leur sont déléguées à hauteur de 10,85 M€, principalement sur les programmes 131 « Création », pour un montant de 9,8 M€, et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », pour un montant de 1,1 M€. Il s'agit de crédits d'aide à des opérations d'enrichissement et de restauration de fonds patrimoniaux (pour un montant d'un peu moins de 400 000 € environ), et pour l'essentiel d'opérations de promotion de la lecture, d'animation autour du livre, d'aides économiques à des librairies et à des maisons d'édition. La mission estime que ces montants pourraient se voir augmentés d'un redéploiement de 12,9 M€ de crédits d'intervention actuellement gérés par la DLL.

La préconisation exposée plus haut quant à un réaménagement de l'architecture budgétaire au profit d'un renforcement du programme 224, si elle était adoptée par le ministère de la culture, donnerait *de facto* aux DRAC une souplesse et des marges de manœuvre plus grandes pour conduire une politique en faveur du livre. Celle-ci est bien plus proche des thématiques de transmission des savoirs, de démocratisation d'accès à la culture, de politique de la ville dont les crédits sont inscrits à ce programme. La fongibilité des crédits – l'une des grandes innovations porteuses de la LOLF – trouverait là une portée plus attrayante pour les services déconcentrés.

Les DRAC pourraient alors renforcer une coordination des politiques publiques au plan local en faveur du livre en veillant à créer les conditions d'une concertation entre les différents acteurs publics, de manière à mieux tenir compte du développement de la décentralisation et du rôle accru des collectivités locales (il existe actuellement dans 18 régions des agences régionales du livre ou des offices régionaux du livre financés par les Conseils régionaux).

Les DRAC gèreraient l'essentiel des interventions du ministère de la culture en matière de lecture publique et se substitueraient au CNL pour les aides à la constitution des fonds lors de la création des bibliothèques ainsi que pour les aides au développement de fonds thématiques, sans oublier des concours spécifiques aux bibliothèques départementales et municipales de prêt, notamment pour les accompagner face au défi de la numérisation. De même, elles auraient la charge de soutenir la promotion de la lecture et des manifestations littéraires locales.

Enfin, une des missions prioritaires des DRAC dans leur volet de politique publique en faveur du livre pourrait concerner, en lien avec les collectivités locales, un ensemble d'actions à destination des zones d'éducation prioritaire, des centres de formation d'apprentis et d'enseignement professionnel, des maisons d'arrêt, des établissements pour personnes en perte d'autonomie, des foyers de jeunes travailleurs, bref des divers lieux d'accueil et de socialisation.

Autre grande responsabilité qui serait confiée aux DRAC, la mission de renforcer et de développer un rôle de « remontée d'information » auprès de l'échelon national, avec l'ambition de contribuer à aider cette dernière à mieux définir les besoins d'une intervention publique nationale.

Par exemple, sous la nomenclature « manifestations littéraires » se côtoient différents types de manifestations dont les configurations prennent des formes multiples (foires, salons, rencontres, cafés littéraires, lectures...), et dont le financement aidé fait l'objet de certaines redondances entre l'échelon déconcentré et l'intervention nationale (en l'espèce le CNL qui dispose des personnes compétentes à cet effet). Or il n'existe à ce jour aucun recensement structuré des manifestations littéraires permettant de dégager avec plus de précision une doctrine stratégique entre ce qui relève d'une gestion en proximité et ce qui devrait engager une action de niveau national.

Toutefois, l'évolution ici préconisée visant à déléguer vers les DRAC l'essentiel des interventions incombant directement à l'Etat ne pourra prendre corps qu'à la condition de voir la nouvelle DLL en capacité d'une part d'animer son réseau de DRAC, d'autre part d'exercer une réelle autorité de management sur les responsables concernés (ce qui devrait renvoyer à un travail concerté sur la définition des missions proposées aux conseillers pour le livre et la lecture comme des conditions d'exercice de leurs missions et de la gestion de leur mobilité).

Cette condition doit être considérée comme un préalable nécessaire à toute refonte de la gouvernance publique.

4. PROPOSITION 4 : Transformer le CNL en Agence Nationale du Livre (ANL).

Le développement d'une direction d'administration centrale, en charge de stratégie et de régulation, conduit à se doter dans le même mouvement d'un opérateur public de plein exercice³⁶.

La mission préconise de donner à l'actuel CNL une vocation plus affirmée d'opérateur de la politique publique du livre, hors lecture publique, en le faisant évoluer vers une responsabilité en propre d'établissement public en quelque sorte *sui generis*, autrement dit une agence nationale du livre (ANL)³⁷.

La place d'une agence, telle qu'imaginée ici, devrait se situer comme interface entre l'action de l'Etat stratège et régulateur, et une gestion en proximité opérée par les DRAC et les collectivités locales, pour assurer la meilleure mise en œuvre possible d'orientations nationales tout en respectant les dynamiques locales.

Il s'agirait avec la création d'une telle agence nationale du livre, opérateur public associant les divers acteurs concernés par une politique publique en faveur du livre, de se doter d'un levier d'action reprenant, pour une plus grande cohérence et une plus grande efficacité, diverses initiatives ou commissions dont la création au sein de l'actuel CNL s'est échelonnée dans le temps.

Dans le champ de compétences du ministère de la culture, l'architecture institutionnelle retenue pour les opérateurs publics vise le plus souvent à confier la responsabilité et la direction de ces opérateurs à un président nommé en conseil des ministres (il en va ainsi pour la BNF ou le Musée du Louvre).

La mission propose toutefois de retenir une voie alternative.

Cela s'explique par le souci de la mission de voir conjointement assurées la mission d'opérateur d'une politique publique et l'association étroite des acteurs concernés de la chaîne du livre (au demeurant en donnant plein corps ainsi à une pratique largement développée par le CNL).

Au fond, il s'agirait plutôt de chercher à s'inspirer des solutions retenues dans la sphère de la protection sociale, en dotant l'agence nationale du livre d'un conseil et d'un directeur³⁸.

³⁶ La mission ne partage pas l'idée que la taille des structures en cause (environ 60 personnes à la DLL et le même effectif au CNL) rend impossible une séparation des organisations en ne respectant pas la taille critique qui serait celle d'une direction d'administration centrale. La mission estime en effet que, pour remplir une mission de réflexion stratégique et exercer la tutelle sur un ou des opérateurs, la qualification des personnes et la qualité du système d'évaluation dont elles disposent compte plus que leur nombre. La LOLF repose sur une logique de performance des opérateurs et de responsabilité des gestionnaires publics face à leurs mandants, ce que rend difficile l'actuel cumul des fonctions de mandant et de mandataire. Au demeurant, le ministère de la culture, au sein duquel ces cumuls étaient fréquents, y a lui-même mis fin dans les domaines des arts plastiques, des musées et du patrimoine.

³⁷ La notion d'« agence » est employée avec souplesse en France. Elle se justifie ici pour signifier la séparation claire entre les fonctions stratégiques de décision, de conception, de pilotage et de contrôle des politiques publiques d'une part, des fonctions d'exécution de celles-ci d'autre part. La première des caractéristiques d'une agence est la mission prioritaire de prestation de services. L'agence est mise sous tension par une autonomie accrue, en vue d'atteindre les objectifs fixés de qualité de service et d'efficacité.

³⁸ L'expérience réussie de la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), dans le champ de la solidarité collective en faveur des personnes en perte d'autonomie, montre en effet que cette voie est possible et pertinente.

Le directeur nommé en conseil des ministres, serait responsable du bon fonctionnement de l'agence, et à ce titre, prendrait toutes les décisions nécessaires et exercerait toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à une autre autorité. Il représenterait l'agence en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il signerait les marchés, conventions et transactions au sens de l'article 2044 du code civil, et il serait l'ordonnateur des dépenses et recettes de l'agence et viserait le compte financier. Il recruterait le personnel en ayant autorité sur lui. Il animerait des services de taille comparable à la situation actuelle du CNL, renforcés par l'apport de quelques personnes issues de l'actuelle DLL.

La composition du conseil traduirait clairement la volonté d'associer l'ensemble des acteurs concernés par une politique du livre : des représentants de l'Etat en ses différentes composantes engagées dans des actions en faveur du livre (ministère de la culture, ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, ministère des affaires étrangères, ministère de l'intérieur, ministère du budget), des représentants des professionnels (éditeurs, libraires, bibliothécaires) et des auteurs, des représentants des collectivités locales, des personnalités qualifiées dont un représentant des associations de personnes en situation de perte d'autonomie.

Le président du conseil serait élu par le conseil parmi les personnalités qualifiées. La part respective des différents « collèges » de représentants pourrait être déterminée selon par exemple un canevas de type 40% pour l'Etat, 40% pour les professionnels, 10% pour les collectivités locales, 10% de personnalités qualifiées, sans qu'il appartienne à la mission de proposer là le schéma définitif.

Des commissions seraient issues du conseil, pour mener à bien certaines actions particulières, notamment à l'égard de certains projets d'édition (en repensant les actuelles commissions du CNL) et pour mener à bien les concertations nécessaires à la réussite de telle ou telle priorité en réponse aux défis que doit relever la chaîne du livre. L'actuelle commission « Politique numérique » se verrait en particulier ainsi renforcée, de même que le comité de pilotage international récemment créé pour coordonner l'effort en faveur du livre français à l'export.

Un rapport de l'ANL au Gouvernement pourrait être transmis chaque année au Parlement³⁹, retraçant l'utilisation détaillée des crédits d'intervention et les frais de fonctionnement, indiquant les perspectives pluriannuelles tracées et les comptes prévisionnels. Ce rapport dresserait un diagnostic d'ensemble, voire suggérerait les évolutions des dispositions législatives et réglementaires concernant la chaîne du livre et ses professionnels que l'ANL estimerait nécessaires. Ce rapport contribuerait à la transparence sur l'utilisation des crédits et au partage des informations sur l'activité de l'ANL, de nature à mieux forger une conviction partagée quant aux priorités d'action de cet opérateur.

La mission souligne de nouveau que la création d'une telle agence s'inscrit bien dans le prolongement de l'actuel CNL en cherchant à lui donner une nouvelle dimension. Dans l'attente des dispositions législatives et réglementaires permettant la création et la mise en place d'un tel établissement public, le CNL pourrait d'ores et déjà poser les premiers jalons de cette ambition, son mode de fonctionnement actuel préfigurant en partie l'orientation préconisée.

Missions de l'ANL

L'objectif de cohérence et de synergies doit être l'un des objectifs premiers de modernisation et d'amélioration de la gestion publique. De ce point de vue, il faut espérer que la création d'une agence nationale du livre puisse être l'occasion de réévaluer les modalités des aides actuellement dispensées par le CNL, dont le trait le plus marquant, rapporté par de nombreux observateurs, est la trop grande complexité et l'inadaptation aux défis majeurs que doit relever la chaîne du livre (cf. annexe 6).

³⁹ Donc à l'opinion publique.

Les missions fixées à cette agence nationale du livre reprendraient l'intervention sous forme de subvention à des projets éditoriaux d'économie difficile, en France ou à l'international, mais aussi, de manière très sélective, le financement de grandes manifestations culturelles autour du livre en France ou à l'international⁴⁰. Elles chercheraient à dessiner une politique plus lisible et mieux coordonnée visant à soutenir le livre français à l'export.

A cet effet une nouvelle répartition des interventions entre le budget de l'ANL et le budget de l'Etat pourrait être retenue :

- l'ensemble des interventions de nature économique, gérées actuellement par la DLL et pour l'essentiel destinées à la diffusion du livre français à l'étranger⁴¹ ou à des projets collectifs sur le marché français, pourraient être prises en charge par l'ANL sur son budget,
- à l'inverse, l'ANL se verrait déchargée des aides que distribue actuellement le CNL au titre des politiques d'acquisition des bibliothèques de lecture publique et des bibliothèques universitaires ainsi que des manifestations autour du livre de nature locale, le tout relevant désormais de la responsabilité des DRAC. Le soutien des manifestations autour du livre d'envergure nationale resterait naturellement de la compétence de l'ANL.

L'ANL, en son conseil sur propositions de son directeur, devrait parvenir à formuler des priorités pluriannuelles d'intervention à partir des orientations stratégiques déterminées par la DLL, au vu d'un diagnostic partagé de l'état des différents secteurs de l'édition et des différentes professions du livre.

L'une des priorités fixées à l'ANL devrait être de travailler à la concertation nécessaire à définir les modalités d'application de la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (DADVSI), comme à mettre en œuvre des procédures rigoureuses d'évaluation pour chacune des procédures d'intervention de l'agence⁴².

La création de l'ANL viserait également à dessiner les contours d'une politique publique destinée à pallier les défaillances du marché, par la mise en place de leviers financiers voire d'actions de conseil, pour venir en aide aux acteurs économiques de la chaîne du livre, garantir et soutenir leur développement économique⁴³. Il serait en effet regrettable de ne pas faire bénéficier l'ensemble des acteurs économiques de la chaîne du livre des mécanismes de leviers financiers notamment utilisés pour l'aide au développement des PME.

⁴⁰ Cela explique le choix de la mission de rattacher au CNL l'intervention actuelle de la DLL en faveur par exemple du Bureau international de l'édition française (BIEF).

⁴¹ A noter ici l'apport que représenterait une observation structurée au sein de l'ANL du développement du livre français à l'étranger, comme des acquisitions d'actifs hors de France par des éditeurs français qui seront, pour les plus importants d'entre eux, de plus en plus appelés à y songer, tant le marché français pour certains types d'ouvrages reste trop petit.

⁴² L'étude de KPMG avait clairement mis en lumière l'absence, au sein du CNL, d'analyse périodique de l'impact de ses aides. Le président du CNL, a pris acte de cette nécessité dans son discours de clôture du colloque du 22 février 2007 : « (...) Les aides du CNL seront assorties d'instruments de mesure capables d'évaluer leur impact économique concret. » Le CNL dispose, à cet effet, de son bureau des entreprises et des statistiques composé de quatre agents. Comme le recommandait le rapport KPMG, il conviendrait de dissocier les fonctions d'audit des entreprises candidates ou bénéficiaires d'aides de l'instruction des dossiers. Les agents chargés de l'audit des entreprises pourraient faire partie d'une cellule d'évaluation et de contrôle de gestion, dont l'une des fonctions majeures serait de développer des méthodologies d'évaluation des aides, dispositif par dispositif, et de contrôler l'application de ces méthodes par les bureaux gérant les dispositifs d'aide et la fiabilité des résultats de leurs évaluations.

⁴³ Si la Cour des Comptes a souligné les inconvénients du mécanisme des prêts pour le soutien à la publication d'ouvrages, cela ne signifie pas son inutilité lorsqu'il s'agit en réalité de soutenir une trésorerie d'entreprise face à des ouvrages à rentabilité certaine mais lente.

Pourraient également être recherchées, au moins à titre expérimental⁴⁴, et parce que les domaines des uns et des autres auraient été clarifiés et toute redondance évitée, des voies de travaux communs avec les centres régionaux ou agences régionales des Régions, en lien avec les DRAC, de telle manière que soit mieux assurés des relais locaux à l'action de l'ANL. L'ANL pourrait aussi contribuer par ses observations auprès de la DLL, à une répartition optimale des enveloppes régionales de crédits d'intervention allouées aux DRAC.

Dès lors que les orientations stratégiques auraient été précisées par la DLL, l'ANL devrait établir les conventions appropriées avec la BNF et la BPI.

La question se pose du champ d'action de l'agence nationale du livre en ce qui concerne le livre scolaire et le soutien des bibliothèques universitaires. Le livre scolaire, sous sa forme papier ou sous une forme numérisée, représente l'un des enjeux majeurs quant à l'avenir du livre en France. Le soutien des bibliothèques universitaires s'impose à l'évidence comme l'un des éléments d'une politique publique mieux orientée au profit de l'enseignement supérieur et de la recherche. Tout cela plaiderait pour inclure une partie de ces préoccupations dans le champ de l'agence nationale du livre.

Ce n'est pas la recommandation de la mission, tant il lui semble déterminant d'inclure le développement et la réussite des bibliothèques scolaires et encore plus universitaires dans la politique publique de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. De ce point de vue, il devrait être mis fin aux subventions actuelles du CNL aux acquisitions des bibliothèques universitaires, qui s'élèvent à plus d'1 million d'€. Les crédits actuellement consacrés à cet effet par le CNL sont en effet d'un apport tout à fait marginal ramenés aux dotations de ces bibliothèques pour leur politique documentaire.

Moyens de l'ANL

La mission souligne qu'il appartiendra en réalité à l'ANL de fixer elle-même ses effectifs financés sur son budget, sous la contrainte d'un plafond d'emplois négociés avec l'Etat. En deçà du plafond, il lui appartiendra de mettre le cas échéant à profit les possibilités de la fongibilité asymétrique pour se dégager davantage de marges de manœuvre en crédits d'intervention.

Concernant le budget d'intervention de l'agence, il conviendrait de sécuriser les conditions de recouvrement des taxes affectées. Deux mesures paraissent utiles de ce point de vue :

- notifier à la Commission européenne les taxes sur l'édition et les appareils de reproduction affectées à l'agence nationale du livre et constitutives d'une aide de l'Etat au sens du traité de Rome, dans un souci de meilleure sécurisation juridique ;
- prévoir un comité de suivi informel facilitant l'échange d'informations entre l'agence nationale du livre et les administrations douanière et fiscale : l'objectif est d'anticiper les contentieux observés par le passé, de suivre notamment, avec les organisations professionnelles compétentes, par exemple le syndicat national des entreprises de systèmes et de solutions d'impression (SNESSI), l'évolution des ventes d'appareils de reproduction et d'impression tels que définis dans la nouvelle nomenclature douanière, de manière à disposer d'une meilleure prévisibilité de l'évolution des ressources et pouvoir construire des orientations triennales et inscrire ainsi l'action de l'agence dans la durée.

⁴⁴ Sur la base de la loi organique n°2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités locales.

On soulignera ici qu'après avoir conduit l'examen qui lui était demandé sur les perspectives de recettes propres du CNL ces prochaines années (cf. annexe 7), et parce que la mise en œuvre de la nouvelle assiette de la taxe versée au profit du CNL n'a probablement atteint son régime de croisière qu'en mars 2007, la mission considère qu'elle manque du recul suffisant pour porter d'ores et déjà une évaluation pertinente des dites perspectives. Tout au plus peut-elle constater, sur la base des chiffres du mois de mars, que les recettes pour 2007 devraient pouvoir correspondre aux prévisions de la loi de finances. Sur cette base, au demeurant fragile, il pourrait être possible de conclure que le montant espéré de recettes propres devrait se maintenir en euros constants, toutes choses égales d'ailleurs.

Il reste que différents facteurs sont susceptibles d'affecter cette prévision. Citons ici une éventuelle intensification des contrôles fiscaux sur les opérations assujetties à la TVA, qui améliorerait les recouvrements, mais aussi, à l'inverse, le comportement des importateurs au regard des conditions d'accueil des marchandises dans les ports français comparées aux ports européens, tandis que les évolutions techniques, avec en particulier le rythme de développement du livre numérique sous sa forme de terminal de lecture dès lors que sera disponible l'encre numérique, sont d'impact incertain.

Il semble dès lors utile, du point de vue de la mission, qu'un observatoire spécifique au secteur de l'impression et de la reproduction soit créé, au sein de l'ANL, pour donner le maximum de visibilité aux responsables, tant de la reproduction que du livre, sur l'évolution de leurs activités qui sont nécessairement liées et sur les produits attendus de la taxe. Un tel observatoire permettrait également de réaliser des études d'impact. Ces travaux sont d'autant plus nécessaires aux opérateurs et aux pouvoirs publics, que la technologie évolue sans cesse et que de nouvelles adaptations de la réglementation fiscale peuvent s'avérer utiles.

Des évaluations qu'elle a pu faire, la mission estime qu'un budget de l'ordre de 50 millions d'€ pour l'ANL constitue un objectif à privilégier.

En supposant à ce stade une certaine stabilité des ressources propres affectées à l'agence nationale du livre à hauteur de 36 millions d'€⁴⁵, et compte tenu des autres recettes de l'actuel CNL (environ 4 millions d'€) ce budget de 50 millions d'€ serait atteint grâce à l'apport d'une subvention de l'Etat de 10,5 millions d'€ correspondant pour l'essentiel aux actuelles dépenses de titre 2 inscrites dans le programme 224 pour financer la mise à disposition de conservateurs d'Etat auprès de 54 bibliothèques municipales classées, en contrepartie du dépôt de collections nationales. Ces mises à disposition représentent quelque 160 équivalents temps plein.

Un tel schéma de mise à disposition existait pour le secteur des musées, avec là aussi le principe de mises à disposition de conservateurs d'Etat auprès de musées classés. Le ministère y a mis fin ces dernières années. La question se pose d'opérer la même évolution pour les bibliothèques classées, en transférant la charge du financement de ces emplois de conservateurs d'Etat (sans changement de leur statut) vers les municipalités concernées.

Ce schéma aurait l'avantage de créer une marge de manœuvre supplémentaire qui pourrait se voir affectée à l'ANL à hauteur de ces 10,5 millions d'€.

La mission souligne qu'un tel mouvement devrait faire l'objet d'une concertation avec les municipalités, via le Comité des finances locales et l'Association des Maires de France (AMF).

Rappelons en effet l'engagement gouvernemental pris en Conférence des finances publiques visant à garantir aux collectivités locales qu'aucun transfert de compétences ne sera entrepris sans un transfert financier à due concurrence des charges nouvelles.

⁴⁵ Produit cumulé de la taxe sur l'édition et de la taxe sur les appareils de reproduction et d'impression.

Toutefois, la concertation devrait avoir quelque chance d'aboutir. En effet, le montant reste faible en masse, et il serait aisé d'apporter en contrepartie de cette charge nouvelle un transfert de propriété sur les collections classées en valorisant ainsi le patrimoine des dites communes. Au-delà et surtout, si une large partie de ces crédits était clairement destinée à renforcer les moyens d'actions de l'ANL pour soutenir le développement de librairies indépendantes dans les centres-villes, une conviction partagée pourrait voir le jour. Cela pourrait être le fruit d'une des réflexions stratégiques conduites par la DLL et relayées en Conseil de l'ANL.

Au total, le budget d'intervention de l'ANL pourrait distinguer deux volets, l'une portant sur « l'aide aux auteurs et aux projets éditoriaux », l'autre sur « l'aide économique aux entreprises et aux initiatives professionnelles ».

5. PROPOSITION 5 : Contractualiser le lien entre la DLL et l'ANL.

Un Etat stratège et régulateur doit être capable de fixer des orientations à ses opérateurs lorsqu'ils existent, leur rappelant les exigences du contrôle interne et évaluant *a posteriori* la réussite de la gestion conduite, tout en étant prêt également à assumer en transparence sa responsabilité arbitrale. Moderniser la gouvernance, c'est parvenir à réduire substantiellement toute forme de contrôle *a priori*.

La mise en œuvre réussie des objectifs de la LOLF exige de faire en sorte que les gestionnaires d'opérateurs publics s'engagent sur des objectifs et des indicateurs précis.

En ce sens, une convention d'objectifs et de gestion – ou un contrat de performances – permettrait de contractualiser les relations entre l'agence nationale du livre et la DLL (le cas échéant, en engageant par leur signature d'autres départements ministériels, dont le ministère du budget), portant tant sur les objectifs à atteindre que sur les modalités d'évaluation des résultats obtenus.

Cette démarche contractuelle préciserait notamment les objectifs liés à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui régissent le domaine de compétence de l'agence, les objectifs prioritaires de celle-ci, les modalités et critères d'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés. Ce contrat serait signé, pour le compte de l'agence, par le président du conseil et par le directeur. Le conseil de l'agence déterminerait, par ses délibérations, la mise en œuvre des orientations contractuelles et des objectifs à poursuivre.

Cela pourrait conduire à élaborer des contenus d'actions en faveur du livre moins ambitieux au sein des programmes 175 « Patrimoines » et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »⁴⁶, et ne portant que sur les crédits effectivement gérés par l'Etat, pour faire en sorte que le contrat entre la DLL et l'ANL décline bien, par délégation, les objectifs et indicateurs des actions ou programmes du ministère de la culture.

Cela de telle manière que la DLL soit responsable en dernier ressort des résultats de l'ANL, devenu l'acteur essentiel du champ concerné, la DLL gérant dans les faits les outils de pilotage et de performance des actions ou du programme.

⁴⁶ Voir si l'option préconisée plus haut était retenue au sein du quatrième Programme « Politique publique du livre ».

Dans cet esprit, le contrat prendrait appui sur les objectifs et indicateurs de la LOLF et fixerait la contribution de chacun à l'atteinte des performances attendues pour la part de l'activité exercée par l'ANL pour le compte de l'Etat. La rédaction des objectifs d'une telle démarche contractuelle sera en réalité révélatrice de la capacité de la DLL de définir une stratégie. L'expérience montre trop souvent en effet les administrations centrales en peine de rédiger des orientations stratégiques, se laissant guider *de facto* par les opérateurs publics, et se réfugiant dans la rédaction d'annexes aux contrats de programmes volumineuses en procédures et surveillances *a priori*, à l'opposé d'une démarche de confiance *a priori* et de contrôle *a posteriori*.

Du point de vue des moyens, le contrat liant l'ANL et l'Etat mettrait au jour une réelle liberté de gestion confiée à l'ANL, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, et plus encore une relation de confiance entre une direction d'administration centrale et son opérateur.

La mission estime qu'à moyen terme, l'existence même de l'ANL conduira par construction à une fongibilité des crédits de l'ANL selon les règles fixées par la LOLF, et par exemple de l'ensemble des aides gérées par cet établissement public, ce qui devrait donner des marges de manœuvre substantielles pour conduire des choix prioritaires d'action. En effet, les observations qu'a pu conduire la mission, et qui sont retracées en annexe 6, conduisent à estimer qu'une évaluation rigoureuse des différents types d'aides actuellement financées par le CNL, sans refuser la remise en cause d'acquis, légitimes à leur création mais devenus à force du temps moins pertinents, apporteraient une substantielle marge de manœuvre. Cette marge de manœuvre permettrait de mener à bien les actions fixées à la nouvelle agence nationale du livre au regard de ses priorités débattues en son conseil, et notamment de concrétiser les orientations prioritaires proposées par la mission.

La démarche contractuelle fixerait les modalités d'un rendez-vous annuel d'évaluation de l'utilisation à l'euro près des crédits, appuyée sur le rapport annuel au Gouvernement et au Parlement. Une règle contractuelle serait également fixée, reconnaissant d'entrée le caractère optimal d'un budget total de l'ANL à hauteur de 50 millions d'€ pour chacune des trois prochaines années, mais prévoyant en contrepartie une réduction de la subvention de l'Etat (fixée au départ à 10,5 M€) à due concurrence de recettes propres de l'ANL excédant en exécution le montant prévisionnel établi lors de la signature du contrat entre l'Etat et l'ANL⁴⁷.

Une démarche contractuelle de même ambition pourrait être retenue pour donner corps aux liens entre la DLL et les autres opérateurs publics sous son autorité engagés dans la politique publique du livre. Il s'agit là de mettre en cohérence les propositions de la mission avec la démarche contractuelle déjà retenue avec la BNF et la BPI. Ainsi, il conviendrait d'inclure dans chacun des trois contrats reliant les trois opérateurs (ANL, BNF, BPI) à la DLL un objectif de contractualisation croisée entre chacun des opérateurs :

- concernant la BNF, la politique de numérisation pourrait faire l'objet d'engagements réciproques de la BNF et de l'ANL,
- concernant la BPI, l'orientation serait de lui confier un rôle pilote dans l'animation du réseau de la lecture publique, notamment pour développer et mutualiser les expériences en matière d'une part de pratique des usages des lecteurs en quête de documentation numérique sur place et à distance, d'autre part de redéfinition des missions et du rôle des médiateurs du livre face à ces nouvelles pratiques, en lien avec l'ANL.

Ce qui peut paraître de prime abord une architecture complexe est en réalité la traduction d'une mise en dynamique de la gestion publique, d'une mise sous tension des opérateurs pour une meilleure écoute des situations et pour, au total, une capacité d'adaptation et une réactivité plus grandes.

⁴⁷ Cela bien sûr une fois réussie la concertation évoquée plus haut avec l'AMF concernant les emplois de conservateurs dans les bibliothèques municipales classées.

**Tableau des aides au livre par programmes dans le schéma proposé par la mission
(budget de la culture)**

Programme 175 (patrimoine)*	198,2	M€en CP
Programme 131 (création)	-	M€en CP
Programme 224 (transmission des savoirs)	69,34	M€en CP

* Auxquels s'ajoutent 50 M€de l'ANL et 0,151 M€du programme 186 (Recherche)

Tableau d'équilibre des redéploiements proposés par la mission

Destination	Origine des transferts	en M€
ANL	Programme 131	
	Aides aux structures (BIEF, Centrale de l'édition)	7,8
	Programme 224	
	Conservateurs mis à disposition des BMC	10,48
Total		18,28
DRAC	CNL	
	Bibliothèques de prêt	5,28
	Manifestations littéraires	2,46
Total		7,74
Solde	CNL	10,54
DRAC	Programme 175	
	Institut de la mémoire de l'édition contemporaine	1,5
	Plan d'action pour le patrimoine écrit	0,5
	Fédération française pour la coopération des bibliothèques & centre de recherche et de création Elsa Triolet - Louis Aragon	0,35
	Bibliothèque musicale Malher & Fédération des maisons d'écrivain et des patrimoines littéraires	0,29
	AFNOR & Cercle de la librairie	0,1
Sous-total		2,74
DRAC	Programme 131	
	Amis de la joie par les livres	0,85
	Aides à projet (animation de réseaux associatifs)	0,54
	Soutien aux bibliothèques	1
Total		2,39
	Solde des transferts	
	DLL- crédits centraux	-23,41
	ANL	10,54
	DRAC	12,87

IV. ORIENTATIONS POUR DES ACTIONS PRIORITAIRES.

Ces réflexions et propositions d'amélioration de la gouvernance ne sont pas un simple « mécano » institutionnel. Elles visent à se doter des outils les plus à même d'aider à la mise en œuvre d'actions permettant d'aider au mieux la chaîne du livre à faire face aux défis qui sont les siens.

La mission cherchera ici à illustrer quelques orientations, comme autant de fruits possibles d'une gouvernance renouvelée de la politique publique du livre.

L'ensemble des mesures proposées par la mission répond à une double exigence : de refondation d'une politique publique culturelle en faveur du livre pensée stratégiquement par la DLL à l'heure où la numérisation bouleverse certains acquis ; d'efficacité et de clarté, par la délégation à l'ANL de la mise en œuvre de cette politique, en priorité pour compenser les défaillances du marché au nom de l'exception culturelle.

Les voies privilégiées se dessinent d'elles-mêmes. Il s'agit de mettre en œuvre une politique cohérente d'aides publiques aux acteurs économiques, en particulier les librairies comme les maisons d'édition. L'exigence de qualité éditoriale comme de prescription à haute valeur ajoutée peut en effet parfois mal se marier à l'objectif d'une rentabilité forte et de court terme tel qu'une logique de pur marché pourrait tendre à imposer au profit du seul divertissement au sens pascalien du terme.

Il pourrait en aller ainsi par exemple d'une action coordonnée dans le domaine financier avec, par exemple, la Caisse des Dépôts et Consignations, OSEO, l'institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC), pour aider les maisons d'édition dans un programme ambitieux de numérisation de leurs fonds, ou pour compenser certaines faiblesses structurelles des hauts de bilan de certains éditeurs, ou encore pour apporter les leviers de financement nécessaire au développement en particulier des surfaces des librairies dans les centres-villes.

1. PROPOSITION 6 : Aider les librairies indépendantes.

La mission, ayant noté la volonté du ministère de la culture d'engager un processus de labellisation des librairies indépendantes et de qualité, souligne que pareil chantier relèverait à l'évidence des réflexions qu'elle souhaite voir engagées par la DLL renouvelée. Ce travail doit permettre notamment de préciser la nature des librairies devant se voir aidées et accompagnées dans leur développement. Un échange sur ce point avec le Cercle de la librairie pourrait apporter de précieux éclairages⁴⁸.

La mission juge possible et souhaitable une convention de partenariat entre l'ANL et l'association pour le développement de la librairie de création (ADELC), dont l'objet serait clairement le soutien aux librairies indépendantes.

⁴⁸ Le travail de labellisation devrait en particulier permettre de préciser le concept de librairie indépendante et de qualité, avec un choix de critères de type largeur des assortiments, nombre et qualification des libraires, liens avec les bibliothèques, activités d'animation culturelle dans la cité, part du livre dans le chiffre d'affaires, etc. Il s'agit de donner corps au mot « librairie de création » contenu dans l'acronyme « ADELIC ».

Sous réserve que les éditeurs membres de l'ADELC acceptent de donner à celle-ci une vocation plus largement interprofessionnelle, en particulier par une ouverture plus grande aux éditeurs qui le souhaitent et plus encore par la participation de représentants des libraires, l'ADELC paraît être en effet l'organisme le plus à même de gérer dès 2007, par délégation de l'ANL, une politique active d'aide aux librairies labellisées indépendantes et de qualité. Un renfort technique pourrait être assuré par la mise à disposition de quelques personnes rattachées à l'ANL après le redéploiement évoqué des effectifs de l'actuelle DLL.

A ce titre, un fonds d'urgence « économie du livre » dont les librairies seraient les premiers bénéficiaires, pourrait être mis en œuvre dès 2007, avec un apport public de 5 millions d'euros préfinancé par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'actuel CNL⁴⁹. Cet apport serait accompagné les deux années suivantes par un soutien annuel de 5 millions d'€, dès lors que l'ANL serait parvenue à fixer ses priorités d'intervention. Une part de cette somme de 15 millions d'€ sur trois ans serait déléguée à l'ADELC par l'ANL dans le cadre d'une convention d'aide aux librairies les plus en difficulté, avec les moyens d'évaluation et de contrôle nécessaires⁵⁰.

A noter qu'au regard des enjeux notamment immobiliers, un régime d'aides aux librairies fondé sur le règlement d'exemption *de minimis* semble particulièrement adapté au cas des librairies⁵¹. Une réflexion sur les modalités d'application de la loi Sueur de 1993 qui porte sur le soutien aux cinémas en centre-ville, pourrait également être conduite, notamment par la DLL, pour permettre aux collectivités locales d'aider financièrement au maintien de librairies indépendantes et de qualité.

L'ADELC pourrait se voir également confier la responsabilité de prendre une participation financière à titre d'accompagnement provisoire des projets dans les capitaux de certaines librairies, notamment au moment des reprises de celles-ci par de nouvelles équipes. Si de telles participations en capital posaient problème, il pourrait être mis en place des titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI), quasi fonds propres dont la durée est illimitée, le remboursement se faisant au gré de l'émetteur. La faisabilité d'une foncière pourrait également être étudiée.

L'IFCIC pourrait apporter son concours, en tant qu'établissement financier de caution⁵². Ces deux organismes, l'ADELC et l'IFCIC, pourraient ainsi intervenir conjointement, sous l'impulsion de l'ANL, pour l'un au titre de l'apport d'une subvention, pour l'autre au titre des garanties d'emprunt. L'un ou l'autre pourraient assumer, en tant que de besoin, le rôle d'assembleur de « tour de table financier ». Il en irait de même si le concours d'OSEO⁵³ était appelé, ce qui, du point de vue de la mission, ferait de l'ensemble un levier financier substantiel.

⁴⁹ Le niveau du fonds de roulement du CNL, qui s'élève actuellement à plus de 15 millions d'€, autorise ce prélèvement sans grever le budget 2007 de l'opérateur. Une évaluation en 2008 des résultats obtenus devrait permettre de décider de la reconduction du dispositif, qui serait alors financé par les recettes courantes de l'établissement (cf. annexe 8).

⁵⁰ Une aide de 5 millions d'€ pour environ 300 librairies indépendantes reviendrait à prendre en charge 50% des frais de loyers des librairies en centre-ville (sur la base d'une moyenne annuelle de 34K€). Cf. annexe 9.

⁵¹ Le règlement n°1998/2006 du 15 décembre 2006 de la Commission européenne, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*, admet « que des aides n'excédant pas un plafond de 200 000 € sur une période de 3 ans n'affectent pas les échanges entre Etats membres et ne menacent pas de fausser la concurrence, et ne tombent pas par conséquent sous le coup de l'article 87, paragraphe 1, du traité ».

⁵² L'IFCIC, société anonyme de droit privé remplissant une mission d'intérêt général, a reçu mission de l'Etat de contribuer au financement des industries culturelles, pour le moment essentiellement dans le domaine du cinéma. Interlocuteur reconnu des établissements bancaires, cette société maîtrise l'expertise économique et financière des industries culturelles et joue de ce fait un rôle facilitateur. Il est de ce point de vue à regretter que le fonds « industries culturelles » doté par la DLL au profit de cette société ne l'ait plus été depuis 1997.

⁵³ En appui des politiques nationales et régionales, OSEO - né du rapprochement de l'Anvar et de la BDPME - finance et accompagne les PME dans les phases les plus décisives de leur existence, l'objectif étant d'assurer une plus grande continuité dans la chaîne du financement de leurs projets, grâce à la complémentarité de ses trois métiers : soutien à l'innovation, financement bancaire et garantie.

Une piste consisterait, en particulier pour les librairies, à s'inspirer de la pratique de l'assurance-crédit sur le modèle de la relation libraires-éditeurs impulsé par la Centrale de l'édition, qui a joué un rôle de soutien pour la librairie française à l'étranger⁵⁴. Cette pratique permettrait de constituer une base statistique d'informations sur la santé financière des librairies.

L'ANL devrait également porter une attention soutenue aux conditions de distribution et de diffusion du livre, vecteur décisif quant à l'avenir de certaines maisons d'édition indépendantes et du tissu des librairies indépendantes, et qui ne peuvent être seulement dévolues aux seuls équilibres de marché. Avec en particulier une attention particulière pour évaluer la mise en œuvre du projet Calibre, issu d'un travail de deux ans associant le SNE et le Syndicat des librairies françaises, qui à compter d'avril 2007 est conçu pour permettre la distribution des volumes issus des très petites et des petites maisons d'édition⁵⁵. La mission a noté une proposition de la Centrale de l'édition visant à remplir un rôle de distribution des livres au profit des petits éditeurs et libraires de province, qui pourrait le cas échéant faire l'objet d'une attention complémentaire de la part de l'ANL.

Il serait utile que l'ANL cherche à contribuer à la réalisation d'un système dématérialisé aidant au regroupement des paiements des librairies hors de France. L'ANL pourrait également prendre l'initiative d'un partenariat avec la Centrale de l'édition et l'Agence française de développement (AFD) pour soutenir un programme à destination des librairies françaises à l'étranger, via par exemple une aide au renforcement des fonds propres des principales librairies concernées.

La présence du ministère des affaires étrangères au conseil de l'ANL aiderait à consolider les actions conduites par celui-ci en faveur de la diffusion du livre français, la promotion des auteurs français et du soutien de la lecture publique hors de France.

2. PROPOSITION 7 : A l'opposé du principe de gratuité, qui fait l'objet d'une revendication diffuse, défendre la rémunération de la création au profit des auteurs et des éditeurs.

De nombreux et récents essais soulignent la pression croissante tant des entreprises de l'internet que des consommateurs en faveur d'une mise à disposition gracieuse de contenus en ligne, alimentée par la pratique non moins croissante du piratage, qu'il s'agisse d'images ou de musique. Face à cette tendance, l'orientation première doit viser à reconnaître aux auteurs et aux éditeurs leurs droits et à promouvoir la rémunération de la créativité. Revendiquer une telle reconnaissance n'est pas faire droit au pouvoir contraignant d'institutions publiques ou privées sur la création littéraire, ni ne relève d'une quelconque « auto-promotion » des éditeurs et d'une quelconque défense corporatiste des auteurs. Ni encore de l'affirmation que toute édition papier est par nature de qualité. Cela renvoie à l'exigence de crédibilité de l'émetteur, en faisant en sorte d'éviter que le seul choix possible demain soit d'arrêter son ordinateur face au sentiment de trop plein ou de propagande déguisée.

Faute d'une fonction d'édition, le numérique changerait progressivement la nature des livres et des publications, non seulement dans leur apparence physique, non seulement dans leur accessibilité, mais surtout dans leur signification profonde. Le simple fait de s'exprimer ne suffit pas à qualifier un auteur.

⁵⁴ La première opération de grande envergure a été, en 1995, le règlement des conséquences financières de la dévaluation du franc CFA, puis en 1999 la dévaluation du réal au Brésil et, récemment la dévaluation de la livre égyptienne. Chaque fois la Centrale de l'édition a servi d'intermédiaire entre les librairies, les éditeurs et les pouvoirs publics, proposant des règles de répartition de la dette et la gérant jusqu'à apurement. De même, hors participation de l'Etat mais avec la contribution des éditeurs, la Centrale de l'édition a piloté le sauvetage de plusieurs librairies : la librairie française de Sao Paulo, la librairie Générale Jasor en Guadeloupe, la librairie de France en Côte d'Ivoire pour ne retenir que les plus marquantes.

⁵⁵ Rappelons ici que sauf pour le tri des colis à remettre aux transporteurs (plate forme Prisme), le transport des livres n'est pas organisé en province. Or cela conditionne fortement la marge des librairies (le coût de distribution représente entre 10% et 12% du coût d'un livre).

Dans le monde de l'édition, la vraie rareté, c'est la création. Élément majeur d'une politique publique alors que la réflexion encore à conduire face à l'émergence d'une culture de la gratuité quant à la mise à disposition de toute création. Cette émergence se voit particulièrement consolidée avec le numérique. Toutefois c'est la rémunération de l'apport de l'information qui est assurée, et non pas la rémunération de l'information elle-même.

Les droits d'auteur, invention française du dix-huitième siècle, sont une des sources de la créativité qui caractérise la culture française et son rayonnement. Cette base juridique qui garantit la rémunération du créateur est donc aujourd'hui menacée par une revendication diffuse de gratuité, qui est le contre-effet d'un développement exceptionnel de l'économie marchande des objets (ordinateurs, baladeurs, etc.).

Or le choix d'un auteur répond à une exigence de qualité de création, et trouve souvent sa rentabilité sur longue période, aux rebours des exigences de court terme voulues par un certain marché. On ne peut pas se résigner à voir les contenus éditoriaux ne devenir que du « gris » destiné à mettre en valeur les espaces publicitaires et l'e-commerce.

Il est donc essentiel qu'une politique publique cherche à créer les conditions d'une association des auteurs et des éditeurs aux réflexions concernant la rémunération de la propriété intellectuelle.

Il s'agit au demeurant, dans le contexte nouveau du numérique, moins de protéger la propriété littéraire par des herbes dressées souvent avec une efficacité illusoire que de savoir maximiser la valeur de la création. L'orientation décisive consistera sans doute à mieux maîtriser toute forme excessive de gratuité des contenus mais plus encore à développer un type de labellisation des contenus numériques, notamment sur Internet, c'est-à-dire à donner vie au sens même du métier d'éditeur sous un visage nouveau et à une reconnaissance de la qualité d'auteur.

Une telle orientation conduit également les conditions de production et de diffusion de contenus numérisés. Défendre le principe d'une rémunération de la propriété littéraire c'est vouloir éviter de laisser aux seuls fournisseurs d'accès et aux distributeurs du numérique le rôle décisif en matière de numérisation du livre. On rappellera que la BNF, dans les contacts avec des entreprises américaines de l'internet qu'elle a noués dès le début de l'année 2006, dans la perspective d'un soutien financier à son projet de numérisation, s'est opposée à une cession exclusive des droits de propriété des fichiers numériques à ces entreprises. De la sorte, c'est son cœur de mission qu'elle a préservé. La loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (DADVSI) du 1^{er} août 2006 a créé toutefois trois nouvelles exceptions au droit d'auteur en faveur de l'enseignement et de la recherche, des personnes en situation de handicap, des bibliothèques, des musées et des services d'archives.

S'impose dès lors un travail approfondi sur les modalités d'application de la loi DADVSI dans le domaine de l'écrit, en particulier pour ce qui a trait aux dispositions majeures suivantes :

- la rémunération forfaitaire prévue par la loi en contrepartie de l'exception au droit exclusif pour les usages pédagogiques d'extraits d'œuvres,
- l'organisation et la gestion du dépôt sous forme de fichiers numériques des ouvrages en vue de leur consultation par des personnes en situation de handicap dans des établissements tels que les bibliothèques, centres de documentation ou archives, ou pour leur consultation sur place dans les mêmes lieux à des fins de conservation et de préservation des ouvrages détériorés ou qui ne sont plus disponibles à la vente.

S'impose tout autant une réflexion approfondie pour ce qui a trait à la reconnaissance des auteurs et plus largement la résolution des questions relatives en propre aux relations entre auteurs et éditeurs, en particulier la reddition des comptes et les conditions de rémunération, afin de définir un code des bons usages et d'assurer le cas échéant un arbitrage.

L'attention doit être portée aux conditions d'un dialogue entre les parties sur les règles professionnelles, les droits de la création, mais aussi sur la protection sociale des auteurs qui a bénéficié de plusieurs dispositions favorables, mais dont les modalités de gestion gagneraient à être améliorées. Rapprocher les 50 000 titres de nouveautés ou de nouvelles éditions publiés par an, du nombre d'écrivains (1857), d'illustrateurs du livre (1129) et de traducteurs (716) bénéficiant en 2005 du régime de retraite de l'AGESSA, montre, parmi d'autres indices, qu'une réflexion est à conduire sur la prise en compte de revenus dits annexes dans le calcul des droits pour affiliation.

Toutes ces réflexions doivent associer la puissance publique et les éditeurs⁵⁶, ainsi que les sociétés de gestion collective de droits d'auteur dans le domaine de l'écrit – le Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) et la SOFIA – compte tenu de leur expérience. Il est également nécessaire de prévoir une représentation des bibliothèques et des musées, mais aussi des associations de personnes en situation de handicap. La composition du conseil de l'ANL, telle qu'imaginée, serait de nature à mieux réussir une telle concertation, au sein notamment d'une commission *ad hoc* issue de ce conseil.

Cela conduit la mission à imaginer là encore la possibilité de démarches partenariales entre l'ANL et d'autres organismes, comme par exemple :

- une association du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) voire de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour en particulier conduire le travail d'application de la loi DADVSI quant à l'exception au droit d'auteur retenue en faveur des personnes en situation de handicap,
- un lien avec l'Agence française de développement et l'Organisation internationale de la Francophonie.

Ce travail engagé par l'ANL devrait se faire en partenariat avec l'Autorité de régulation des mesures techniques de protection, qui vient d'être installée par le ministère de la culture en application de la loi DADVSI.

Rappelons que cette Autorité doit assurer « *une mission générale de veille dans les domaines des mesures techniques de protection et d'identification des œuvres et des objets protégés par le droit d'auteur et le droit voisin* », et qu'elle doit rendre compte chaque année, dans un rapport remis au Gouvernement et au Parlement, « *des évolutions les plus marquantes (...) et de leur impact prévisible sur la diffusion des contenus culturels* ».

Un tel partenariat entre l'ANL et cette Autorité permettrait de mieux donner corps aux prescriptions nécessaires, en s'appuyant sur une démarche concertée avec les professionnels de la chaîne du livre.

De plus, l'ANL aurait la responsabilité de la gestion du dépôt des ouvrages sous forme de fichiers numériques, en application des dispositions de la loi DADVSI qui prévoient cette mission pour l'actuel CNL. A cet effet, la mission préconise que l'ANL établisse une convention avec la BNF (c'est l'un des chapitres possibles d'une convention générale entre l'ANL et la BNF) en vue de la mise à disposition par celle-ci d'une plateforme technique et de sa gestion matérielle. De même l'ANL s'assurerait par convention avec le CFC ou la SOFIA, sociétés de gestion collective des droits d'auteur pour le livre, de la bonne gestion des modalités de rémunération des ayants-droit.

⁵⁶ Sur le modèle des commissions instituées par le Code de la propriété intellectuelle pour la gestion de la rémunération équitable ou de la copie privée. Article L.214-4 du CPI pour la commission qui fixe les barèmes de la rémunération équitable. On entend par rémunération équitable la rémunération due aux producteurs de phonogrammes et aux artistes-interprètes par les utilisateurs de leurs œuvres, à l'exception des salles de spectacle, en contrepartie de l'exception au droit exclusif de ces ayants-droit constituée par ces utilisations. Article L.311-5 pour la commission qui détermine les types de support assujettis à la rémunération pour copie privée des œuvres, ainsi que les taux de cette rémunération.

La mission a également noté la recommandation⁵⁷ du rapport Lévy-Jouyet sur l'économie de l'immatériel, qui porte sur la création d'un « médiateur des droits artistiques ». Faisant face aux mêmes préoccupations, ce médiateur est imaginé comme autorité d'arbitrage, inspirée du médiateur du cinéma issu de l'article 92 de la loi n°82-652 du 29 juillet 1982. Les deux démarches gagneraient à converger, voire à fusionner dès lors que la spécificité du livre est préservée.

3. PROPOSITION 8 : Réussir la numérisation.

Le défi de la numérisation est majeur. La mission ne saurait trop souligner combien il est déterminant pour l'avenir que les professionnels du livre comme la puissance publique sachent s'engager ici avec détermination pour conduire intelligemment la numérisation, sauf à se retrouver un jour devant une situation dramatique pour le livre. Le temps n'est plus d'hésiter ou de se rassurer à bon compte au vu des turbulences de la sphère Internet. Ni de penser une édition « à l'abri » des impacts négatifs de l'ADSL connus par l'industrie du disque, cela d'autant plus que se confirmeront les progrès ergonomiques des écrans et l'usage proche de l'encre numérique pour les supports de lecture. Il suffit d'observer d'ores et déjà les pratiques de vente dites de *discount* observées aux Etats-Unis avant la parution d'un livre sous sa forme papier.

La DLL pourrait concevoir des formations professionnelles initiales ou continues pour développer les connaissances en matière de nouvelles technologies pour les différents acteurs du livre, voire concourir à ce qu'un plan de formation soit conçu au niveau européen.

La DLL gagnerait à conduire une réflexion stratégique ad hoc concernant le livre numérique sous sa forme de « terminal » de lecture (est visée là la perspective de supports à venir très prochainement dits d'encre numérique), avec notamment des préconisations concernant l'extension à ce type de support de la fiscalité préférentielle concernant la TVA et qui en quelle que sorte caractérise le livre sous sa forme papier.

Cette réflexion devrait déterminer l'optimum d'une normalisation technique des formats de numérisation de telle manière que le « dialogue » soit possible entre les différents utilisateurs possibles, mais aussi devra prolonger les travaux commandés par la BNF et le SNE à un consultant spécialiste des bibliothèques numériques – travaux dont la mission n'a pas eu connaissance – sur la stabilisation d'un modèle économique des contenus en ligne, pour le cas échéant valider le bon schéma de numérisation des ouvrages sous droits. La conduite et les conclusions d'une telle réflexion stratégique représentent probablement certains des préalables nécessaires avant de voir étendues aux contenus numérisés les dispositions prévalant pour le livre papier concernant le prix unique et le taux de TVA.

La DLL pourrait créer un groupement d'intérêt scientifique (GIS)⁵⁸ avec des laboratoires de recherche et des entreprises de technologie – le GIS est une formule souple et courante de coopération – pour conduire la réflexion sur nombre de questions soulevées par Internet et soutenir des travaux de recherche mobilisant notamment la communauté scientifique, en particulier pour ce qui a trait à la mise en œuvre de systèmes de protection numériques (DRMs : *digital rights management systems*) limitant le plus efficacement possible la reproduction des ouvrages numérisés en dehors du cadre légal. On peut même, en matière de partenariat, se montrer plus ambitieux encore, comme fait le CGTI en évoquant dans ses observations (cf. infra) un cadre de coopération plus structuré que le GIS (Unité d'Enseignement et de Recherche – UER – par exemple), voire une obligation de dépôt légal généralisée, qui porterait sur les fichiers sources de tous les livres publiés. Le CGTI évoque également un grand projet de création d'une infrastructure « d'énergie informatique », combinant 30 000 serveurs en réseau et un démonstrateur proposant des services pilotes grand public.

⁵⁷ Page 129, recommandation n°17.

⁵⁸ Voir en annexe une circulaire du CNRS sur les GIS. Ce GIS pourrait s'appeler GALATEE pour Groupement pour l'Adaptation du Livre aux Techniques d'Édition Electronique (et en anglais, Growth Agency for Levering Access To Electronic Edition, acronyme favorisant ainsi une démarche internationale).

Une même ambition concernerait le métier même du bibliothécaire qui se voit interpellé, là où le patrimoine culturel au travers des livres constituait un ensemble de contenus destinés à perdurer. De ce point de vue, la DLL pourrait apporter un concours dans les réflexions visant à définir les ressources nécessaires au tissu des bibliothèques universitaires et publiques pour donner corps à leur mission de catalogage et de conservation dans ce contexte nouveau de la numérisation, mais aussi pour renforcer leur rôle de médiateur entre le lecteur et l'univers des offres numériques.

Si l'on en restait avec la numérisation à la pure fluidité de l'information et à la seule accumulation de données, sans faire droit aux fixités nécessaires à toute pensée et à toute création, nous en serions quittes pour nous limiter, en termes de mémoire collective, à quelques « carottages » dans l'expression de la pensée humaine. Il n'est pas sûr que cela soit le meilleur moyen de faire droit à l'expression de l'intelligence et à la mémoire nécessaire aux générations qui nous suivront. Il vaut mieux disposer de l'œuvre d'Aristote ou de celle de Saint Augustin que d'une sélection aléatoire de leur pensée ! De la même manière, si l'on accorde quelque crédit à la valeur du récit, il est nettement préférable de disposer d'une œuvre romanesque en son entier que de simples morceaux choisis.

La réflexion conduite par la DLL aiderait à souligner le rôle particulier de médiateur dévolu aux bibliothécaires. C'est ainsi que les bibliothèques confirmeront leur place particulière qui permet d'offrir un espace où chacun peut obtenir une aide, une formation, les labels de qualités permettant de mieux choisir le contenu nécessaire à sa recherche ou à son imaginaire.

Le commerce électronique du livre se développe, car le livre est un produit très adapté à ce type d'échange (existence d'un choix possible pour le consommateur, non standardisation du produit, absence de différence de nature physique entre tel ou tel livre commandé, adaptation aux besoins exprimés, faible durée de vie pour beaucoup de livres). Une telle évolution renforce bien sûr la préoccupation principale déjà fortement soulignée concernant l'avenir des librairies indépendantes.

L'ANL gagnerait dès lors à voir inscrite dans ses objectifs une attention particulière au commerce en ligne et au soutien nécessaire des librairies à cet égard, en sachant les accompagner dans la conception et le financement de plates-formes de commerce en ligne que les libraires eux-mêmes ont commencé de lancer et qu'ils doivent organiser eux-mêmes. Seraient ainsi mis à disposition du public un référencement commun et une information sur les points de vente les plus proches.

Dans le même ordre de préoccupations, l'ANL pourrait chercher à aider au lancement d'expérimentation d'impressions à la demande dans les librairies, l'univers numérique étant appelé à substituer au traditionnel schéma « imprime puis distribue » un schéma nouveau, « distribue puis imprime ».

L'ANL, le cas échéant en cherchant à démultiplier son levier d'action par un soutien technique et financier de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE), devrait poursuivre le financement du programme de numérisation visant au développement du projet de bibliothèque numérique européenne (Europeana), avec en premier lieu la numérisation des fonds éditoriaux du domaine public.

Une assistance à maîtrise d'ouvrage pourrait être assurée par une mission interministérielle placée auprès du secrétariat général du ministère (un membre du Conseil Général des Technologies de l'Information pourrait participer à cette mission), pour préparer un contrat de partenariat public-privé, sur la base de l'ordonnance de juin 2004⁵⁹, dont pourrait bénéficier la BNF, avec l'expertise et le concours de la Caisse des dépôts et consignations, qu'il faudrait approcher sur un tel projet. La BNF a manifesté tout son intérêt pour concrétiser une telle démarche. Le concours technique et financier de la nouvelle Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE) pourrait également être sollicité à cette fin, et l'APIE s'est d'ores et déjà déclarée intéressée.

Ce contrat de PPP aurait vocation à être transposé, au moins dans ses principes, à d'autres initiatives susceptibles d'être prises par le ministère de la culture pour valoriser ses actifs immatériels, comme autant de nouvelles impulsions au profit des industries culturelles, le cas échéant en partenariat avec d'autres départements ministériels.

Ainsi, il semble à la mission qu'une perspective mériterait d'être travaillée visant à développer une expérience pilote avec le concours du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, en faveur de la diffusion numérique de livres de savoir. La Chine par exemple a décidé d'équiper 165 millions de ses étudiants en livre électronique⁶⁰. D'autres initiatives du même type dans différents pays sont de plus en plus rapportées. Une politique publique en faveur du livre sera de plus en plus appelée en cette direction.

S'agissant du projet BNUE, les objectifs fixés par la Commission européenne dans sa communication du 6 mars 2006, sont d'offrir, pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, 6 millions de documents d'ici à 2010, dont 2 millions à horizon de 2008. Cet ensemble documentaire numérisé ne comprendrait pas simplement des documents imprimés (livres, revues et journaux) mais aussi des archives, images, documents audiovisuels.

Dans sa communication en Conseil des ministres du 8 février 2006, le ministre de la culture et de la communication a proposé de fixer l'apport français à la BNUE à 300 000 – 400 000 documents. Dans l'hypothèse d'un fonds de 300 000 documents numérisés provenant de la BNF, les dépenses atteignent 25 M€ environ et comprennent :

- investissements pour le système d'information de la BNF : 5,95 M€,
- infrastructure logistique matérielle : 50 000 €
- études : 104 000 € (provision pour 2007)
- numérisation des documents : 18,96 M€⁶¹

En supposant la nécessité de provisionner 10% d'imprévus ou de sous-estimation des coûts, le coût global de la constitution de la collection numérique provenant de la BNF pour la BNUE, avec les plates-formes et systèmes techniques de stockage et de gestion, s'élèverait à environ 30 M€, soit la nécessité de reconduire en 2008 et en 2009 l'affectation de 10 M€ du budget du CNL au projet BNUE.

⁵⁹ Les contrats de partenariat public-privé (PPP) créés par l'ordonnance du 19 juin 2004 permettent à l'Etat (ou à un de ses établissements publics), ainsi qu'à des collectivités locales, de recourir à un tiers investisseur pour le financement, la construction et la gestion d'équipements publics. Cette intervention doit respecter plusieurs conditions :

- elle doit être juridiquement conforme aux critères retenus par l'ordonnance, en particulier répondre à une situation d'urgence, ou bien à la difficulté pour l'Etat de définir seul les moyens techniques ou le montage financier requis par un projet complexe,
- elle doit reposer sur une analyse économique faisant ressortir l'intérêt des PPP en termes de coûts, de performances et de partage des risques entre les parties.

⁶⁰ Source : Brave New World, étude de novembre 2006 de l'association des libraires britanniques sur les perspectives du livre numérique.

⁶¹ Il faut noter que cette estimation n'inclut pas l'achat d'ouvrages spécifiquement destinés à être massicotés pour être numérisés.

En fait, ce coût global devrait être allégé par deux types de financement complémentaire :

- l'existence d'une dotation de 1,8 M€ sur le budget ordinaire de la BNF pour la constitution de la collection numérique Gallica, qui est appelée, a priori, à se fonder dans le fonds numérisé de la BNF,
- la possibilité pour la BNF de trouver des cofinancements extérieurs pour cette politique de numérisation, notamment dans une démarche de partenariat public-privé.

L'implication de l'ensemble des acteurs de la chaîne du livre dans le projet BNUE s'impose pour la réussite de ce dernier. Certes, la BNF, initiatrice du projet, doit assurer un rôle central, mais les moyens dévolus au projet BNUE sur le budget de l'ANL doivent permettre également de développer la numérisation des fonds en provenance des éditeurs privés, notamment pour les ouvrages sous droits si la concertation le permet.

La reconduction de 10 M€ par an, si elle était destinée au développement du livre numérique en France dans toutes ses dimensions et non seulement à la réalisation de la BNUE, devrait permettre d'aider les principaux acteurs de la chaîne du livre à développer l'investissement dans la production et la diffusion du livre numérique.

Ainsi, serait associé l'ensemble des réseaux de bibliothèques, en particulier universitaires et de lecture publique, en tant qu'institutions de ressources documentaires et de diffusion.

La mission observe que le comité de pilotage créé en février 2005 et comprenant des responsables de la BNF, la sous-direction chargée des bibliothèques universitaires et la direction des Archives de France a été dissout. Ce comité, animant des groupes de travail associant des acteurs du privé et du secteur public, avait rendu un Livre blanc en janvier 2006. Par ailleurs, il n'a pas été mis en place à l'intérieur de la BNF de structure spécifique pour mener le projet. Celui-ci repose, de ce fait, sur la présidence et la direction générale, avec une mobilisation des différentes directions concernées - direction des collections et département de la conservation – mais au risque de lourdeurs ou de dilution des responsabilités et de l'absence d'une instance d'évaluation, de contrôle et d'alerte.

Il conviendrait par conséquent de recréer un cadre permettant d'assurer la coordination et la concertation entre la BNF et les autres grandes institutions de l'Etat directement impliquées dans la constitution de fonds documentaires numérisés.

On rappellera que les bibliothèques universitaires mènent actuellement leurs propres programmes de numérisation de revues tandis que la BNF est impliquée dans le même type de démarche à travers sa participation dans le projet CAIRN, initiative prise par quatre maisons d'édition en vue de numériser et diffuser sur internet les revues de sciences humaines et sociales.

4. PROPOSITION 9 : Développer l'écriture numérique.

L'observation d'une écriture numérique⁶² possédant sa spécificité s'avère prématurée. En termes de contenus, la numérisation traduit plutôt aujourd'hui un prolongement sur écran des offres papier. Pour autant, la recherche d'une « écriture numérique » se poursuit activement un peu partout dans le monde. L'ambition poursuivie est de parvenir à imaginer une écriture mettant à profit la capacité nouvelle d'associer du texte, de l'hypertexte, de l'image, du son, de l'interactivité, sans oublier les possibilités ouvertes par l'encre numérique offrant des usages à ce jour probablement insoupçonnés.

⁶² Comme il existe une écriture radiophonique, cinématographique, télévisuelle, pour un quotidien, pour un hebdomadaire ou un mensuel, etc.

Il est mal aisé aujourd'hui de prévoir le fruit d'une telle créativité. Il était sans doute difficile aux frères Lumière d'entrevoir le cinéma d'aujourd'hui et ses multiples facettes créatives. Les usages liés au téléphone portable ont surpris bien des experts avisés. L'histoire du livre est en réalité faite de sauts créatifs. Le paragraphe est né d'une astuce technique des imprimeurs au plomb pour faciliter les corrections de textes. Un champ nouveau de lecture pour le plus grand nombre s'est dessiné grâce à l'idée du livre de poche. Le formidable développement de la littérature pour enfants est né de l'audace de faire des livres pour ceux qui ne savaient pas lire et d'imaginer une lecture sur les genoux.

La perspective d'une telle recherche est séduisante pour qui sait reconnaître en la créativité la valeur ajoutée principale de l'économie d'un pays, pour qui sait voir dans le génie d'un contenu et d'une langue le vecteur premier du succès d'une œuvre. La perspective est stimulante pour les auteurs et les éditeurs d'une numérisation de l'écriture et de la lecture dans le surgissement de talents nouveaux, sous des formes largement imprévisibles encore mais toujours au rendez-vous de l'imaginaire qui fait grandir et de la pensée qui fait sens.

La DLL en animant une réflexion stratégique et l'ANL en coordonnant des expérimentations pourraient ensemble promouvoir la recherche d'offres de contenus développant les nouvelles formes d'écriture permises par le numérique. Cela pourrait revêtir différentes formes comme des bourses à certains créateurs, un accompagnement d'éditeurs concevant des contenus d'emblée pluri-médias (avec une déclinaison propre au support papier et une autre au support numérique), une aide financière pour une prise de risque de certains éditeurs en faveur de la recherche et de l'expérimentation. Une initiative de niveau européen pourrait être proposée pour associer différents laboratoires de recherche universitaire, par appel à projets de conception d'une écriture numérique.

La mission pense principalement au soutien par l'ANL en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, d'ateliers de lecture et d'écriture numériques auprès des écoliers, collégiens et lycéens, avec l'aide de « facilitateurs » que peuvent être des auteurs donnant à vivre le talent créatif⁶³ et des éditeurs donnant à voir le travail sur les textes. Un tel observatoire de la créativité des nouvelles générations et des univers culturels en gestation se justifie pleinement. Chaque génération naît héritière des autres, mais elle s'éprouve comme génération par la passion de fonder à son tour. La création littéraire offre cet espace pour une rencontre reconnaissant en chacun sa qualité de traceur et de passeur. Articulé avec la politique de la ville, cela pourrait être aussi un vecteur de réduction de toute forme de fracture numérique et culturelle.

Un « prix du livre numérique jeunesse » pourrait être imaginé pour donner corps à une telle initiative. Chaque classe pourrait concourir sur un projet éditorial avec l'aide d'un écrivain. Le prix pourrait être décerné à l'occasion « d'assises annuelles du livre numérique » sous l'égide de la DLL et de l'ANL, confrontant les points de vue sur les questionnements nouveaux soulevés par la numérisation⁶⁴. La mission imagine volontiers qu'un tel prix puisse progressivement prendre une dimension européenne, avec le concours du ministère des affaires étrangères. Un « prix européen du livre numérique jeunesse » se verrait alors décerné chaque année le 25 mars, en référence à la signature du Traité de Rome, et poserait ainsi les bases d'une créativité littéraire nouvelle sur le terrain de la culture européenne.

⁶³ Ces auteurs pourraient trouver là activité et revenus complémentaires.

⁶⁴ Au même titre que le Comité national consultatif d'éthique sait inclure dans ses journées de réflexion des rencontres avec des classes scolaires, ou encore le musée de la Villette organiser des rencontres citoyennes.

V. CONCLUSION.

Les contraintes d'aujourd'hui portent à penser autrement et à regarder plus loin, pour ouvrir de nouvelles voies d'avenir.

La pérennité de la chaîne du livre viendra d'abord de la qualité éditoriale. Parce que nos sociétés occidentales vivent un temps d'interrogations et d'attente, il faut continuer de faire le pari des lecteurs, lassés de trop de vide et de plus en plus désireux du sens de la vie. Mettre au jour la passion pour la qualité et la création éditoriales, c'est rappeler avec insistance que l'activité de l'édition s'inscrit bien dans la grande aventure de la Culture.

Car ce qui manquera toujours le plus, ce n'est pas la technique, mais la culture. Acquérir une connaissance n'est pas accumuler des données. Cela s'appelle le discernement. Au regard de ce discernement-là, l'écrit remplit un rôle premier. C'est dans son « retard » que l'écrit joue son essence : la distanciation temporelle qui permet de penser.

Si toute œuvre littéraire -et idéalement tout livre- doit justifier son existence à chaque ligne (« *Toute œuvre littéraire qui aspire, si humblement soit-il, à la qualité artistique doit justifier son existence à chaque ligne* »⁶⁵) il devrait en aller de même d'un Etat, de la pertinence d'une politique publique, de l'efficacité des actions conduites.

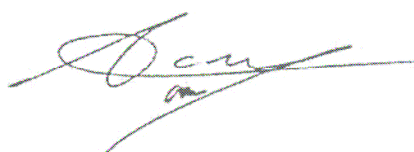
On ne fait pas d'édition sans un pari de confiance, un parti pris d'émotion et de vie, une place laissée libre au rêve et à l'imaginaire, et ce qu'il faut de résistance aux modes dominantes. Chaque auteur et chaque éditeur savent que la créativité est audacieuse et que le futur est toujours le champ du possible.

Moderniser l'Etat c'est sans doute s'inspirer de cette intuition-là. Il s'agit pour cela de penser autrement la gouvernance publique et de se donner les moyens de réussir les évaluations les plus utiles, les évolutions les plus nécessaires.

Une mission de préfiguration, coordonnée par la Secrétaire générale du ministère de la culture, pourrait se voir utilement confier sur un ou deux trimestres la préparation concertée et la concrétisation progressive des orientations proposées par ce rapport, dès lors que le ministère ferait siennes tout ou partie des préconisations de la mission.


Fait à Paris, le 20 avril 2007

L'inspecteur général
des finances



Alain CORDIER

L'administrateur civil hors classe



Bernard FONTAINE

L'inspecteur général
de l'administration
des affaires culturelles



LÊ NHAT BINH

⁶⁵ Joseph Conrad, Préface, Le Nègre du « Narcisse », L'imaginaire, Gallimard.



Inspection générale
des Finances

n°2006-M-095-02

Inspection générale
de l'Administration
des Affaires Culturelles

n°2007-10

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la chaîne du livre

Établi par

Alain CORDIER
Inspecteur général
des finances

Bernard FONTAINE
Administrateur civil hors classe

LÊ NHAT BINH
Inspecteur général
de l'administration
des affaires culturelles

- Juillet 2007 –

A N N E X E S

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE 2 : LETTRE DE CADRAGE**
- ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**
- ANNEXE 4 : SITUATION ACTUELLE DE LA CHAINE DU LIVRE**
- ANNEXE 5 : UNE SYNTHESE DE « LIVRE 2010 »**
- ANNEXE 6 : DESCRIPTION DU DISPOSITIF D'AIDE PUBLIQUE ACTUEL A LA CHAINE DU LIVRE**
- ANNEXE 7 : AUDIT DE L'EFFICACITE DES AIDES DU CNL**
- ANNEXE 8 : LES PERSPECTIVES BUDGETAIRES DU CNL**
- ANNEXE 9 : UNE MESURE DE L'EFFICACITE COMMERCIALE DES LIBRAIRIES COMPAREES AUX AUTRES POINTS DE VENTE**
- ANNEXE 10 : CIRCULAIRE DU CNRS SUR L'ORGANISATION DES GROUPEMENTS D'INTERET SCIENTIFIQUE (GIS)**

ANNEXE 1

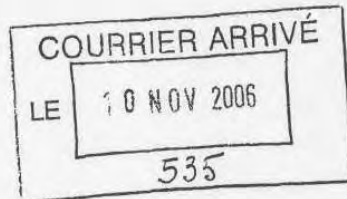
LETTRE DE MISSION



LE MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

LE MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION

L 126



Paris, le 9 NOV. 2006

Messieurs les Chefs de Service,

Le Gouvernement a décidé d'augmenter les recettes du Centre national du livre (CNL), en élargissant l'assiette de la taxe sur certains appareils qui lui est affectée. Il souhaite ainsi améliorer la portée des interventions de cet établissement en faveur de la chaîne du livre, et lui permettre de soutenir les opérations de numérisation nécessaires à la constitution de la Bibliothèque numérique européenne, dont la BNF est l'opérateur national.

Dans ce contexte, il nous paraît opportun de pouvoir porter un regard global sur l'organisation et le financement de l'ensemble de la chaîne du livre par le ministère de la culture et de la communication.

La répartition des missions entre la direction du livre et de la lecture (DLL) et son principal opérateur pour l'aide à la chaîne du livre - le CNL - apparaît encore parfois confuse, voire redondante. Ainsi, en 2005, près de 50 % des opérations de soutien à la vie littéraire en région ont fait l'objet d'un double subventionnement CNL/DLL.

Nous souhaitons donc confier à une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles le soin de procéder à une évaluation des modalités selon lesquelles est organisée l'aide du MCC à la chaîne du livre.

Monsieur Jean-Pierre JOUYET
Chef du Service de l'Inspection Générale des Finances
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
139, rue de Bercy
75012 Paris

Monsieur Jacques CHARPILLON
Chef du Service de l'Inspection générale
de l'administration des affaires culturelles
3, rue de Valois
75001 Paris

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La mission cherchera :

1) au plan de l'organisation

- à identifier et clarifier les actions menées par l'administration du ministère de la culture, les opérateurs publics (CNL, BNF) ainsi que tous les autres structures concernées par la chaîne du livre (centre d'exportation du livre français (CELF), associations telles que la maison des écrivains, les amis de la joie par les livres, Egide...);

- à définir les mises en synergie envisageables, afin de supprimer les redondances, en termes de missions, de structures et d'équipes dédiées, entre l'administration centrale, les DRAC (conseillers sectoriels), les deux opérateurs principaux du secteur (CNL, BNF) et les diverses structures intervenant.

2) au plan du financement :

- à déterminer l'évolution prévisionnelle, à périmètre constant, sur les prochaines années, des ressources affectées au CNL ;

- à examiner les conditions de contrôle et de recouvrement des taxes affectées au CNL, afin d'optimiser la perception des recettes en cause (notamment pour la part de la taxe, recouvrée par la direction générale des impôts) ;

- à identifier, à moyen terme, compte tenu des synergies, des réformes de structures envisagées et de l'optimisation de l'allocation des ressources, le plancher des moyens financiers nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat dans le soutien à la chaîne du livre ;

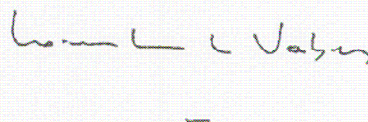
- à analyser les impacts économiques, sur les secteurs de l'édition et de la reprographie, des taxes affectées au CNL.

La restitution du rapport de la mission est attendue pour la fin du mois de janvier 2007.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Chefs de Service, l'expression de notre considération distinguée.



Thierry BRETON



Renaud DONNEDIEU DE VABRES

ANNEXE 2

LETTRE DE CADRAGE



**Inspection Générale
des Finances**

**Inspection Générale de l'Administration
des Affaires Culturelles**

Lettre de cadrage

Paris, le 21 février 2007

OBJET : Mission d'audit de modernisation sur l'organisation et le financement de la chaîne du livre

L'édition relève pour l'essentiel du secteur privé. L'intervention des pouvoirs publics est cependant réelle, avec le souci de soutenir la création de projets éditoriaux exigeants, la volonté de maintenir un réseau de librairies indépendantes et la préoccupation de préserver la propriété intellectuelle. Cet ensemble reste toutefois d'équilibre fragile et d'avenir incertain. Qui plus est, comme l'ensemble des industries culturelles, l'édition doit penser son avenir en tenant compte notamment du développement du numérique. L'offre de contenus en ligne ouvre la voie à de nouveaux marchés, propres à déstabiliser le secteur du livre traditionnel, comme le prouve l'entreprise engagée par le plus grand moteur de recherche américain. Celui-ci annonce régulièrement de nouveaux accords avec les bibliothèques du monde entier en vue d'alimenter son programme de numérisation, qui porterait sur 15 millions d'ouvrages. D'autres initiatives confirment le dynamisme des acteurs de l'Internet : le premier éditeur de logiciels au monde développe également un projet de bibliothèque numérique ; une firme britannique, mettant à profit les recherches engagées ces dernières années sur l'encre numérique, annonce la commercialisation d'un papier électronique offrant le même confort de lecture que le papier traditionnel pour 2008 (noir et blanc) ou 2010 (couleur), couplé à un terminal miniaturisé qui porte en germe la promesse d'une bibliothèque de poche connectée au réseau...

Dans ce contexte, dominé par de nombreuses incertitudes, le Gouvernement a décidé l'élargissement, à partir de 2007, de l'assiette de la taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression affectée au Centre National du Livre (CNL). Il doit en résulter un supplément de recettes annuelles de l'ordre de 14 M€. Sur ces sommes, il est prévu d'affecter 10 M€ aux opérations de numérisation nécessaires à la constitution de la Bibliothèque numérique européenne (Europeana). Celles-ci seront menées par la Bibliothèque Nationale de France (BNF), qui en est l'opérateur national, en liaison avec ses homologues de l'Union Européenne.

Ces recettes nouvelles doivent toutefois être aussi l'occasion d'une réflexion stratégique sur les dispositifs de soutien financier du ministère de la culture et du CNL à l'ensemble de la chaîne du livre, au regard des défis qui sont les siens, et plus encore sur l'orientation et la finalité d'une politique publique en faveur de la création éditoriale.

A cet effet, il convient d'abord d'évaluer l'efficacité de l'ensemble des aides actuelles de l'Etat à la chaîne du livre, à l'aune de leur pertinence économique et culturelle. Il importe ensuite d'examiner les reconfigurations possibles des dispositifs de soutien, de manière à optimiser les interventions publiques et à prendre en compte les principaux enjeux stratégiques de l'économie française du livre, en organisant en conséquence les pouvoirs publics et leurs opérateurs.

Tel est l'objet du présent audit, qui abordera successivement deux volets. Le premier volet des travaux de la mission portera sur l'organisation administrative et financière du dispositif de soutien à la chaîne du livre. L'audit s'interrogera sur la répartition des missions entre le ministère de la culture, par le canal de la direction du livre et de la lecture (DLL) et des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), et son principal opérateur dans ce domaine -le CNL. A titre d'exemple, en 2005, près de 50% des opérations de soutien à la vie littéraire en région ont été subventionnées à la fois par le CNL et la DLL. Dans le deuxième volet de ses travaux, l'audit s'efforcera de hiérarchiser les principales interrogations d'ordre stratégique qui découlent du projet de numérisation et qui se déploient aussi bien dans le domaine technique que juridique, financier que sociétal.

Ainsi, l'audit s'efforcera dans une première partie de son rapport :

- d'identifier et de clarifier les actions menées par l'administration du ministère de la culture, les opérateurs publics, ainsi que toutes les structures importantes tournées vers la chaîne du livre (centre d'exposition du livre français, associations les plus impliquées dans la politique d'aide,...) ;
- de définir les mises en synergie qui permettraient de supprimer les redondances en termes de missions, de structures et d'équipes dédiées entre l'administration centrale, les DRAC, les opérateurs principaux (CNL, BNF) et les diverses instances intervenant dans le secteur du livre.

Pour conduire son analyse, l'audit se référera notamment au rapport des inspections générales des finances et de l'administration des affaires culturelles sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture. Il se fondera en particulier sur les recommandations prévoyant d'instituer un cadre de gestion de la gouvernance favorisant l'émergence, au sein du ministère, d'une fonction de pilotage des opérateurs par la performance. Il se penchera sur les conditions de formalisation de ce processus dans le secteur du livre, y compris pour le projet de bibliothèque numérique européenne : les points de blocage éventuels seront analysés, les modalités de suivi et d'évaluation des résultats examinées, de même que l'apport à la démarche générale de performance du ministère d'indicateurs propres aux opérateurs.

L'étude du financement public de la chaîne du livre inclura les dispositifs d'aide en région et donnera au moins un aperçu sur les leviers d'action de ministères autres que celui de la culture sur la chaîne du livre.

Dans une deuxième partie du rapport d'audit, il conviendra d'analyser les perspectives de recettes du CNL. Seront examinées à cet effet les principales tendances du marché de l'édition et de la reprographie ainsi que les recettes effectives générées, au cours du premier trimestre 2007, par la nouvelle taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression et par la taxe sur les éditeurs. Sur ces bases, l'audit s'efforcera :

- d'apprécier les conditions de contrôle et de recouvrement des taxes affectées au CNL ;
- de déterminer l'évolution prévisionnelle sur les prochaines années, à périmètre constant, de ces ressources affectées ;
- d'analyser les impacts économiques, sur les secteurs de l'édition et de la reprographie, des taxes affectées au CNL, en examinant les référentiels d'évaluation disponibles ou projetés par l'opérateur, et en formulant des recommandations dans ce domaine.

L'audit complètera son diagnostic de l'efficacité du dispositif d'aide en analysant le cadre normatif actuel. Celui-ci comporte un socle déjà ancien (TVA à taux réduit et loi sur le prix unique du livre), mais aussi des bases législatives plus récentes (loi du 3 janvier 1995 instituant le droit de reproduction par reprographie, loi du 17 juin 2001 sur la copie privée numérique du livre, loi du 18 juin 2003 sur le droit de prêt, loi relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information du 1^{er} août 2006 -DADVSI-,etc.). Ces bases législatives récentes doivent-elles conduire à une reconfiguration des soutiens des pouvoirs publics, compte tenu des droits patrimoniaux reconnus aux éditeurs et aux auteurs et dont il convient d'assurer une forme de consolidation ? L'appareil législatif et la politique publique en leurs contours actuels sont-ils de nature à consolider le réel développement d'une création éditoriale diversifiée et de qualité, à corriger les effets d'une trop forte concentration de la distribution, à garantir durablement une répartition de la vente au détail en adéquation avec l'enjeu d'une offre culturelle disponible à tous, à renforcer le volume d'achats par le tissu des bibliothèques ? Au total, l'audit cherchera à évaluer si l'action publique et ses moyens d'action forment un ensemble d'aides à l'économie du livre de nature à développer la compétitivité des maillons les plus faibles de la chaîne, en faisant l'hypothèse d'une politique publique plus efficace lorsqu'elle cherche en priorité à compenser les défaillances du marché au regard des exigences culturelles.

Dans une troisième partie, qui présentera un caractère nécessairement exploratoire, l'audit se penchera sur les projets engagés au titre de la future bibliothèque numérique européenne. Il s'interrogera sur la possibilité des pouvoirs publics de procéder à une évaluation, à moyen terme, du coût global du projet et d'en identifier les dérives, le cas échéant, en cours de réalisation. Il convient en effet de prendre en compte les évolutions technologiques qui se dessinent et les nouveaux usages suscités par Internet, du moins tels qu'on peut les anticiper. De même faudra-t-il s'assurer qu'un dispositif permettant le traitement en temps utile des questions majeures pour la viabilité du projet a bien été mis en place. Par exemple, la mise en ligne d'ouvrages sous droits est-elle possible ? Sur la base de quel modèle économique ? Un partenariat avec les éditeurs et les acteurs de l'Internet permettrait-il, et à quelles conditions, d'accroître l'effet de levier de la ressource publique ? La question posée en dernier ressort ne porte-t-elle pas sur la manière la plus efficace de financer les biens culturels dans l'ère numérique ?

Naturellement, la mission n'aura nullement la prétention d'apporter solutions et réponses aux divers enjeux prospectifs de l'édition. Mais la grille de questionnements qu'elle cherchera à proposer pourrait aider au débat, notamment tel qu'il a été lancé par le rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel de décembre 2006, et servir éventuellement de base à une étude de faisabilité d'une expérience pilote de valorisation des nouveaux usages d'Internet au service de la politique publique du livre.

Faisant l'hypothèse d'une complémentarité possible entre l'expansion du numérique et la bonne santé du livre sous sa forme traditionnelle, l'audit essaiera enfin de déterminer le plancher des moyens financiers nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat dans le soutien à la chaîne du livre, compte tenu des synergies, des réformes de structure et de l'optimisation de l'allocation des ressources qu'il recommandera. Il se demandera en particulier si les évolutions qui sont à l'œuvre dans le monde de l'édition n'invitent pas à redéfinir la politique culturelle de l'Etat dans le sens d'une plus grande distinction entre la fonction de stratège et celle d'opérateur.

Pour la conduite de ses travaux, la mission¹ s'appuiera sur les directions et services compétents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de la culture et de la communication, ainsi que sur les opérateurs destinataires de la présente lettre de cadrage.

Les premières conclusions de la mission sont attendues pour le début d'avril 2007.

L'inspecteur général
des finances

L'administrateur civil hors classe
Chargé de mission à
l'inspection générale des finances

L'inspecteur général
de l'administration
des affaires culturelles

Alain CORDIER

Bernard FONTAINE

LE-NHAT-BINH

Destinataires :

- Monsieur Frank MORDACQ, directeur général de la modernisation de l'Etat
- Monsieur Benoît YVERT, directeur du livre et de la lecture, président du Centre National du Livre
- Monsieur Jean-Noël JEANNENEY, président de la Bibliothèque Nationale de France
- Monsieur Philippe JOSSE, directeur du budget
- Madame Marie-Christine LEPETIT, directrice de la législation fiscale
- Monsieur Jérôme FOURNEL, directeur général des douanes et des droits indirects
- Monsieur Claude RUBINOWICZ, inspecteur général des finances, chargé d'une mission de préfiguration de l'agence du patrimoine immatériel de l'Etat

Destinataires en copie :

- Monsieur Jean-Pierre JOUYET, chef du service de l'inspection générale des finances
- Monsieur Jacques CHARPILLON, chef du service de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles

¹ Charles RATTE, stagiaire à l'Inspection générale des Finances, apportera son concours à la mission.

ANNEXE 3

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE :

Cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat :

Edward ARKWRIGHT, conseiller pour la réforme de l'Etat et la réforme budgétaire
Florence PLOYART, conseillère technique pour la culture

Inspection générale des finances :

Véronique HESPEL, inspectrice générale des finances
Patrice CAHART, inspecteur général des finances
Nathalie COPPINGER, inspectrice générale des finances
Mélanie JODER, inspectrice des finances
Charlotte LECA, inspectrice des finances

Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE)

Claude RUBINOWICZ, directeur général de l'APIE
Danielle BOURLANGE, directrice générale adjointe de l'APIE

Direction du Budget :

Valérie BONNARD, chef du bureau de la culture, de la jeunesse et des sports (8BCJS)
Séverine LE GALL-BATTAREL, rédactrice au bureau de la culture, de la jeunesse et des sports

Direction générale des impôts :

Christian LE BUHAN, chef du bureau D2
Manuel FAUCHER, inspecteur principal des impôts au bureau D2
David FAURITE, inspecteur des impôts au bureau D2
Catherine BRIGANT, chef du bureau P1
Michèle LE SUEUR, adjointe au chef du bureau P1

Direction générale des douanes et des droits indirects :

Sophie MEYNARD GOLDER, chef du bureau E4
Hélène FERRAN, adjoint au chef du bureau E4
Laurent THION, contrôleur au bureau E4
Philippe FERTIER-POTTIER, chef du bureau F1

Conseil Général des Technologies de l'Information

Jean BERBINAU, Ingénieur des Télécommunications

Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé (MAPPP)

Jean-Yves GACON, Directeur de projet

MINISTERE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT ET DES PROFESSIONS LIBRERALES

Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales :

Laurent MOQUIN, Sous-directeur des affaires économiques

François TURCAT, Chef du bureau Financement et développement des entreprises

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Services centraux

Secrétariat général

Christine LEBIHAN-GRAF, Secrétaire Générale

Direction de l'Administration générale

Pierre DEPROST, Chef de projet LOLF

Inspection générale de l'administration des affaires culturelles :

Jean-Sébastien DUPUIT, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, ancien directeur du livre et de la lecture

DEPS

Philippe CHANTEPIE, chef du département des études, de la prospective et des statistiques

François ROUËT, chargé d'études

Yannick MAIGNIEN, chargé d'études

Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles :

Jean DELPECH DE SAINT-GUILHEM, directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles

Christopher MILES, secrétaire général du Programme 131 « Création »

Solange BARBIZIER, chef du bureau du patrimoine

Direction du livre et de la lecture :

Benoît YVERT, directeur du livre et de la lecture

Marc-André WAGNER, directeur adjoint du livre et de la lecture

Yves MORET, directeur des affaires générales à la direction du livre et de la lecture

Guillaume HUSSON, chef du département de l'économie du livre à la direction du livre et de la lecture

Sophie BARLUET, chargée de mission à la direction du livre et de la lecture, directrice du projet

« Livre 2010 »

Services déconcentrés / collectivités territoriales

DRAC Rhône-Alpes

Gilles LACROIX, Conseiller livre et lecture

Brigitte CHARTREUX, responsable « édition » de l'Agence Rhône-Alpes pour le Livre et la Documentation (ARALD)

Elisabeth MANDALLAZ, responsable « librairie » de l'Agence Rhône-Alpes pour le Livre et la Documentation (ARALD)

Véronique FORCET, directrice de la bibliothèque départementale de prêt du Rhône, présidente de l'association organisatrice de la fête du livre de Bron

DRAC Aquitaine

François BROUAT, directeur régional des affaires culturelles, DRAC Aquitaine
Elisabeth MELLER-LIRON, conseillère pour la lecture publique et les industries culturelles, DRAC Aquitaine

Patrick VOLPILHAC, directeur de l'agence régionale pour l'écrit et le livre (ARPEL)

Bernard NOEL, directeur de la culture et du patrimoine au Conseil Régional d'Aquitaine

Opérateurs

BNF

Jean-Noël JEANNENEY, président de la Bibliothèque Nationale de France
Agnès SAAL, directrice générale de la Bibliothèque Nationale de France

BPI

Thierry GROGNET, directeur de la bibliothèque publique d'information
Sophie DANIS, adjointe au directeur, responsable du pôle documentaire
Dominique SPRENGER, administrateur

CNL

Anne MILLER, secrétaire générale du Centre National du Livre
Véronique TRINH-MULLER, secrétaire générale adjointe du Centre National du Livre

Jean-Noël MOINY, agent comptable du CNL

Claudine COQUARD-PATRY, chef du bureau du personnel, des affaires générales et des finances
Florabelle ROUYER, chef du bureau des auteurs
Marie-Joseph DELTEIL, chef du bureau de l'édition littéraire
Philippe BABO, chef du bureau des ouvrages spécialisés et des revues
Annie BRISSIAUD, chef du bureau des entreprises et des statistiques
Martine GRELLE, chef du bureau des échanges internationaux Belles Etrangères
Michèle THOMAS, chef du bureau de la vie littéraire

Xavier FROMENT, chef du pôle Communication, Lire en Fête et événements culturels

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Inspection générale des bibliothèques

Daniel RENOULT, doyen de l'Inspection générale des bibliothèques

Sous-direction des bibliothèques et de l'information scientifique

Michel MARIAN, sous-directeur des bibliothèques et de l'information scientifique

AUTRES

Edition :

Henri CAUSSE, Directeur, Editions de Minuit
Jean VIARD, directeur de recherches au CNRS / éditeur (éditions de l'Aube)
François GEZE, président des éditions La Découverte
Christine de MAZIERES, déléguée générale du Syndicat National de l'Édition

Libraires :

Françoise CHARRIAU, libraire à Lyon, membre du directoire du SLF
Denis MOLLAT, libraire à Bordeaux, président du Cercle de la librairie
Jean-François ROD, Directeur général de La Procure (Paris)

Organismes divers :

La Centrale de l'édition

Hervé GRUENAI, administrateur de la Centrale de l'Édition

Bureau International de l'Édition Française

Jean-Guy BOIN, directeur du Bureau International de l'Édition Française (BIEF)

Maison des écrivains

Sylvie GOUTTEBARON, directrice de la Maison des Écrivains

AGESSA

Thierry DUMAS, directeur de l'AGESSA

EGIDE

Yves PECHON, directeur d'EGIDE

CFC

Jean LISSARAGUE, directeur-gérant du Centre Français d'exploitation du droit de Copie
Philippe MASSERON, directeur juridique du Centre Français d'exploitation du droit de Copie

SOFIA

Christian ROBLIN, directeur de la SOFIA

Centre national du livre pour Enfants (La Joie par les livres)

Nic DIAMENT, directrice du centre national du livre pour enfants
Jacques VIDAL-NACQUET, directeur adjoint du centre national du livre pour enfants
Nathalie LEFEVRE

Centre d'Exportation du Livre Français

Laurent AYISSI, directeur général du CELF
Marie-Juliette ALBERTINI, directrice commerciale du CELF

Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles

DE SEAUVÉ Mathieu, Directeur, Crédit aux Entreprises

Thomson STE (Software and Technology Solutions)

Manuèle WAHL, Directrice Marketing
Pierre-Yves LE GUEN, Business Development Manager

ADEL

Didier GREVEL, Délégué

ANNEXE 4

SITUATION ACTUELLE DE LA CHAÎNE DU LIVRE

SITUATION ACTUELLE DE LA CHAÎNE DU LIVRE

Cette annexe propose un bref diagnostic de la chaîne du livre, qui se nourrit principalement des débats organisés par la Direction du livre et de la lecture dans le cadre de l'exercice de réflexion prospective intitulé « Livre 2010 », résumé en annexe n°4. Cet exercice, voulu par le Ministre de la culture et de la communication, a réuni pendant plusieurs mois, de la mi-2007 à l'hiver 2008, plus de 200 professionnels des différents maillons de la chaîne du livre, du Syndicat national de l'édition, des organisations professionnelles, des spécialistes reconnus...

Cette évaluation *in vivo* a permis à la mission de confronter ses propres réflexions et interrogations à celles des représentants du secteur, en particulier lors d'entretiens avec les différents acteurs de la chaîne du livre et les responsables publics. Le panorama qui s'en dégage éclaire également le contexte dans lequel s'est déroulée la mission d'audit.

Les éléments de diagnostic formulés par la mission rejoignent en partie le bilan que le directeur du livre et de la lecture présentait à l'issue du colloque du 20 février 2007 sur « l'avenir du livre », en conclusion des tables rondes de « Livre 2010 » :

- une inquiétude exprimée par les éditeurs et les libraires sur la santé du secteur, qu'expliquent les statistiques du chiffre d'affaires de l'édition pour 2006,
- un sentiment de précarité croissante des libraires indépendants, qu'alimentent en particulier la structure des comptes d'exploitation et la nature des relations interprofessionnelles,
- des interrogations de la part des responsables de bibliothèques sur l'évolution de leurs métiers face à la concurrence d'autres modes d'accès au savoir et d'autres modes de loisirs, à l'extérieur mais aussi à l'intérieur même des bibliothèques-médiathèques,
- un sentiment général d'incertitude sur les bouleversements que devraient induire internet et le développement du livre numérique sur l'économie générale de la chaîne du livre et de chacun de ses maillons.

1. Une inquiétude, qui n'est pas nouvelle, sur la situation conjoncturelle de l'édition

Selon les statistiques de ventes au détail des livres pour le dernier trimestre 2006, le marché du livre aurait subi une baisse de 4,5% par rapport à 2005, après des évolutions modestes au cours des trois premiers trimestres, +1%, -2% et +0,5%, selon un article de la revue professionnelle Livre Hebdo du 26 janvier 2007. Pour l'ensemble de l'année 2006, les ventes auraient reculé de 1,5% en euros courants, après une stagnation en 2005 (-0,5%). Mais c'est un chiffre d'affaires en progression modeste pour l'ensemble de l'année 2006, +0,5%, que devrait annoncer le SNE à la mi-mars 2007, loin des 2% de progression en valeur pronostiquée par l'étude XERFI 700 de novembre 2005.

Dans une analyse à la tonalité optimiste, cette dernière estimait que, contrairement à une autre industrie culturelle, celle du disque, le livre a bien résisté ces dernières années face à « l'explosion des loisirs numériques » grâce à « une politique éditoriale très offensive des maisons d'édition ». Ce dynamisme se traduit par un nombre de nouveautés croissant d'année en année, et par « la vitalité du réseau de distribution » avec près de 25 000 points de vente au détail. Selon cette étude, le nombre de titres (nouveautés et nouvelles éditions) a progressé de plus de 35% en 6 ans, passant de 38 657 titres en 1999 à 52 231 en 2004.

La baisse des ventes en 2006, diagnostiquée par Livre Hebdo, a particulièrement touché les secteurs des dictionnaires et encyclopédies (-3,5%), des beaux livres (-4%) et des ouvrages de sciences techniques et médecine (-4,5%). Les ouvrages pratiques et scolaires ont baissé de 1,5% alors que le livre parascolaire a augmenté de 3%. Le secteur « essais et documents » a également augmenté de 1,5%, celui de la bande dessinée de 0,5% et celui des livres de poche de 1%. La hausse des prix des livres, avec +1,2%, serait restée, pour la troisième année consécutive, en deçà du taux de hausse de l'indice général des prix, même si l'écart s'est sensiblement resserré.

Malgré une récession ou une progression très modeste du marché du livre en 2006, la hausse de la production éditoriale en nombre de nouveautés et nouvelles éditions s'est accélérée en 2006 avec un taux de +8,5% contre +2,4% en 2005 selon l'article de Livre Hebdo précité. Le nombre total de nouveautés et de nouvelles éditions a été de 57 981 titres. Cette hausse concerne presque tous les secteurs, en particulier la philosophie (+21%), l'anthropologie sociale et culturelle (+30%), la politique (+27%), l'économie (+13%), les romans français (+16%).

Un article du *Monde* du 9 février 2007, en prélude à une table ronde de trois jours sur l'édition de sciences humaines, faisait état d'une « embellie » dans ce secteur en termes de nombre de titres édités, au terme d'une enquête auprès des responsables des principaux éditeurs dans ce domaine tout en signalant une réduction du tirage moyen d'exemplaires par titre. Selon l'étude sur l'édition des sociales et humaines de 2004 de Sophie Barluet², « les sciences humaines générales sont dans une situation meilleure qu'on ne l'imagine... Elles ont même connu une évolution plus favorable (+9,5%) que l'ensemble de l'édition (+8,4%)... La tendance depuis deux ans est encourageante mais la période est trop brève pour juger de l'ampleur réelle du mouvement ».

2. La fragilité des librairies indépendantes

La loi de 1981 sur le prix unique du livre a incontestablement sauvé les librairies indépendantes en France face au développement et au poids des grandes surfaces culturelles spécialisées, comme la FNAC, dont le réseau dans les villes de 100 000 habitants ou plus s'est considérablement étoffé. Non seulement, les librairies indépendantes ont pu se maintenir, mais de nouvelles librairies ont été créées.

La loi du 10 août 1981 est, sans doute, pour reprendre l'expression d'un grand libraire parisien, l'aide la plus importante que l'Etat ait apportée aux librairies, même si elle est indirecte et ne pèse en fait que sur les consommateurs.

Mais les librairies indépendantes sont aujourd'hui dans une situation de grande fragilité, à l'exception des quelques librairies dont la taille commerciale et financière rivalise avec un grand magasin FNAC, du fait de la structure externe de la concurrence, de la conjoncture du marché de l'édition et de leur structure interne de charges :

- dans la concurrence entre les différents canaux de vente au détail du livre, l'étude XERFI 700³ fait apparaître des poids équivalents entre les cinq grands canaux en 2003 : grandes surfaces spécialisées (FNAC, Virgin Stores...20,4%), grandes surfaces alimentaires (20,1%), la vente à distance et la formule « club » (21,2%), les librairies traditionnelles (18,3%) et les autres (maisons de la presse, papeteries, soldeurs... 20%). Mais alors que la part des grandes surfaces spécialisées a fortement progressé depuis 1998 (15,2% en 1998), celle des librairies traditionnelles s'érode, l'écart entre le taux de croissance de leur chiffre d'affaires et ceux des grandes surfaces spécialisées tendant à s'accroître (1,5% en 2004). Enfin, la vente des livres en ligne, encore très modeste avec une part de 4,6%, est appelée logiquement à s'accroître ;

² Edition de sciences humaines et sociales : le cœur en danger, PUF, Novembre 2004.

³ Source : TNS-Sofres pour OEL/CNL (données 2003).

- la stagnation, voire la légère récession en valeur du marché de l'édition en 2006 se serait traduite pour les librairies indépendantes par une érosion de leur chiffre d'affaires. Toutefois, selon l'analyse de Livre Hebdo du 26 janvier 2007, cette performance reste meilleure cependant que celle des grandes surfaces spécialisées (-1%) et des grandes surfaces alimentaires (-4%) ;
- en matière de structure interne de charges, les librairies indépendantes, aux dires des représentants des libraires participant à « Livre 2010 » et de ceux rencontrés par les rapporteurs, sont confrontées à une forte hausse des loyers commerciaux en centre-ville, compromettant gravement à terme leur maintien même. L'alourdissement de ces charges est confirmé par l'étude commandée par la DRAC et la région Rhône-Alpes sur l'état de la librairie dans cette région qui vient d'être rendue publique. La compression des dépenses de personnel opérée par les librairies pose des problèmes de qualifications professionnelles et de stabilité d'un personnel dont le salaire moyen annuel est de 22 700 €. Le taux de rentabilité (résultat/CA) pour les librairies de Rhône-Alpes s'établit à 3,4%.

Enfin, les relations interprofessionnelles avec les éditeurs notamment sont une source de contestations de la part des libraires dans de nombreux domaines : les coûts de transport, l'organisation de la distribution sur l'ensemble du territoire, la pratique de « l'office⁴ », la pratique des « remises qualitatives » prévues par l'article 2 de la loi de 1981.

3. Les interrogations des responsables des bibliothèques de lecture publique sur l'évolution de leur métier

Les moyens financiers importants dégagés par le ministère de la culture au début des années 1980 pour développer le réseau de lecture publique des bibliothèques municipales et départementales afin de desservir le territoire national, relayés par la mise en place, au sein de la dotation globale de décentralisation qui a accompagné les lois de décentralisation, d'un concours particulier aux bibliothèques, ont permis la réalisation d'un programme important de construction et d'équipement de bibliothèques de lecture publique.

Le retard de la France dans ce domaine par rapport à ses voisins britannique et nordiques a été rattrapé. Selon une enquête du CREDOC de l'automne 2005⁵, 84% des communes ont une offre de lecture publique.

La politique publique en matière de bibliothèques de prêt vise aujourd'hui à parachever au niveau le plus fin du territoire cette couverture et à moderniser les équipements existants – informatisation, mise aux normes techniques – en améliorant la qualité des services par la formation des personnels et par l'enrichissement des collections et leur diversification vers les nouveaux media.

En termes de fréquentation, la population allant dans les bibliothèques publiques est passée de 23% en 1989 à 43% en 2005. La même enquête du CREDOC constate que, « en dépit du développement d'internet, le nombre de lecteurs a cessé de décroître. Les gros consommateurs d'internet fréquentent les bibliothèques municipales même plus assidûment que les autres. Si les effectifs des inscrits progressent peu, la fréquentation des non-inscrits, elle, se développe.

Les interrogations des professionnels des bibliothèques portent d'abord sur l'évolution de leurs métiers face au développement de la documentation électronique et de son accessibilité à distance et des pratiques de recherche de l'information sur internet. Ces évolutions amèneront une remise en question ou du moins une requalification de « l'usage de la salle de lecture » et du rôle du bibliothécaire.

⁴ « Système par lequel des libraires s'engagent à acheter automatiquement un nombre d'exemplaires, fixé d'avance, de tout ou partie de la production d'un éditeur. Même si leur risque est limité par la faculté qu'ils conservent de retourner les invendus après un délai de quelques mois, ce risque n'en est pas moins réel : en fait par l'office, la librairie assure à l'édition une large part de sa trésorerie et, surtout, elle permet à des livres qu'aucun lecteur n'aurait l'idée de commander d'avance de figurer dès le jour de leur parution dans des centaines de vitrines » Jérôme LINDON, in « Il y a librairie et librairie (analyse succincte de la trajectoire d'un roman », 24 avril 1986.

⁵Table ronde de « Livre 2010 » du 9 janvier 2007 consacrée à l'évolution des bibliothèques.

4. Les incertitudes pour l'ensemble de la chaîne du livre induites par les perspectives de développement d'internet et du livre numérique

La révolution induite par le numérique dans certains domaines culturels comme la musique, au moins pour ce qui concerne l'industrie du disque, n'a que peu touché le secteur du livre jusqu'à présent. Mais plusieurs facteurs alarmants s'imposent :

- la considérable accélération de la diffusion de l'information, voire du savoir, par internet,
- la décision du plus puissant moteur de recherche sur internet de créer une bibliothèque numérique à ambition universelle,
- le développement du commerce en ligne et les innovations technologiques promises à relativement brève échéance, qui permettront d'offrir au public un écran électronique tenant lieu de « livre », avec le même confort de lecture et de maniabilité que le papier...

Ces facteurs amènent tous les professionnels à s'interroger sur les modèles économiques du livre traditionnel et du livre électronique, mais aussi sur les modèles « esthétiques » de création des textes et des savoirs, sur les rôles des acteurs actuels de la chaîne du livre, depuis l'auteur jusqu'au bibliothécaire, et sur la pratique de lecture dans les nouveaux paradigmes numériques.

Face aux défis qui se dessinent, peu d'initiatives concrètes ont encore été prises par le monde de l'édition. Certes, l'édition scientifique a déjà, de fait, intégré la révolution numérique en se lançant dans la publication directe en ligne par les institutions de recherche ou les scientifiques eux-mêmes. Mais hors ce secteur éditorial, les principales initiatives ne concernent jusqu'à présent que les revues de sciences humaines. De même, des chaînes de grandes surfaces spécialisées ou quelques librairies ayant la surface financière suffisante ont engagé des développements de sites internet leur permettant de remplir un rôle d'intermédiaire en ligne.

Le projet de bibliothèque numérique européenne engagé par la BnF constitue une démarche de première importance pour maîtriser le développement des applications numériques dans le domaine du livre en France. Centré sur l'accès aux collections publiques de documents du domaine public ou encore sous droits, il n'est pas, cependant, dans sa vocation directe d'organiser le volet de l'exploitation commerciale sur internet de l'accès aux documents ou celui de l'édition en ligne.

Pour qu'Europeana débouche sur une participation active des éditeurs à la conception et à l'exploitation de plates formes techniques utilisables par l'ensemble de la profession, ainsi que par les homologues européens de la BnF, il faut mettre en oeuvre une dimension nouvelle du projet : celle qui consiste à numériser non seulement les ouvrages du domaine public, à des fins de conservation ou de valorisation, en étendant l'offre actuelle de Gallica (90 000 documents accessibles à distance), mais aussi des ouvrages sous droits. Or, cette muraille de verre entre ouvrages hors droits et sous droits n'est pas sans poser de nombreux problèmes techniques et juridiques, touchant notamment au droit de propriété et aux mesures de protection technique, qui appellent eux-mêmes une réponse de l'Etat en termes de régulation.

ANNEXE 5

UNE SYNTHÈSE DE « LIVRE 2010 »

11 tables rondes thématiques se sont tenues de 2006 à 2007, qui permettent d'identifier autant de questions-clefs qui se posent aux pouvoirs publics dans le domaine de la politique du livre :

Les 11 enjeux de la chaîne du livre selon « Livre 2010 »

Les enjeux de la politique du livre selon "Livre 2010"	Problématique
Thèmes des tables rondes	
1 L'accès des publics au patrimoine écrit et graphique	Comment mieux valoriser le patrimoine écrit et graphique ?
2 Le développement de la lecture chez les publics éloignés du livre	Comment favoriser la lecture pour tous ?
3 Livre et numérique : vers de nouveaux modèles économiques ?	Comment maîtriser l'impact d'internet sur le livre papier ?
4 Le livre et l'accès au savoir	Quelles politiques au service du livre comme outil de formation ?
5 Quels lieux de médiation et quels nouveaux modèles de prescription pour le livre ?	Comment maximiser le potentiel des manifestations littéraires ?
6 Quelle diffusion pour garantir la diversité de l'offre ?	Place et rôle de la librairie dans la diffusion du livre ?
7 Situation des auteurs de l'écrit : état des lieux et perspectives	Droits d'auteurs, droits des auteurs.
8 L'évolution des bibliothèques	Quelles politiques pour de nouvelles bibliothèques ?
9 Le goût des livres chez les jeunes publics	Comment faire aimer le livre aux plus jeunes ?
10 Ouverture au monde et rayonnement international par le livre	Comment favoriser le rayonnement international de l'édition française ?
11 Quelles formes d'intervention et d'organisation pour l'action publique ?	Mieux aider la chaîne du livre : quelles finalités ? Quelles modalités ?

Ces questions dessinent une problématique diffuse et complexe, comprenant de nombreuses interactions. A partir de ces questionnements, la mission d'audit propose de synthétiser les principales « lignes de faille » de l'édition française de la manière suivante.

I – LES LIGNES DE FAILLE

Première *ligne de faille* : apporter des réponses concrètes aux difficultés économiques des libraires indépendants (table ronde n°6), qui sont les « maillons faibles de la chaîne du livre »

Les librairies indépendantes sont en crise, du moins pour les plus petites d'entre elles : leur part dans les achats aux éditeurs baisse régulièrement (31% en 1993, 27% en 2004), leur rentabilité moyenne est notoirement insuffisante (ce taux est de 0,5% du CA contre 0,9% pour le commerce de détail selon Livre 2010⁶), les charges d'exploitation, notamment de personnel et de loyers en centre ville, sont hors de proportion avec les marges, les librairies ne profitent guère des achats effectués par les bibliothèques, même si la loi de 1983 sur le droit de prêt tempère l'impact de ce phénomène, et elles subissent la concentration grandissante du commerce de livres (le duo Fnac-Bertelsmann pèse désormais ¼ du marché). C'est pourquoi le sentiment le plus largement répandu est celui d'une application défailante de l'article 2 de la loi sur le prix unique du livre, qui prévoit de moduler les remises aux libraires sur des critères de qualité. A ce jour, selon un sentiment largement dominant -et exprimé parfois avec une violence qui ne saurait laisser indifférents les responsables publics, les libraires semblent être restés le « maillon faible de la chaîne du livre » que décrivait Patrice Cahart⁷.

Un autre maillon pose problème : il s'agit des auteurs. Ces derniers subissent de plein fouet la loi du rendement croissant, qui avantage une minorité d'entre eux et laisse la quasi-totalité dans l'incapacité de vivre de leur plume : 45% des auteurs ne tireraient aucun revenu de leur production en 2003, 39% toucheraient moins de 5 000 euros par an, et seulement 10% plus de 10 000 €. D'où la nécessité d'un second métier pour la plupart (la « double vie » des écrivains), au-delà des activités para-littéraires : lecture publique, interventions en milieu scolaire, etc.

Autre signe de la vulnérabilité du statut d'auteur, la faible connaissance que l'on a de cette population, dont on peut seulement estimer le nombre à partir des statistiques (encore incomplètes) de l'AGESSA (la « sécurité sociale » des auteurs).

⁶ Mais selon l'étude conjointe DLL-SNE de début 2007, le résultat net est, en moyenne pondérée, de 1,4%.

⁷ Le livre français a-t-il un avenir ? Rapport au ministre de la culture et de la communication de décembre 1987 – Documentation française.

Quelques témoignages autorisés achèvent de pointer les difficultés qui se posent à l'Etat régulateur. Ainsi quand Alain Absire⁸ souligne que « le maillon des auteurs est le seul de la chaîne du livre à ne pas vivre de son travail » alors qu'il est « à l'origine de l'activité économique liée à la production et à la diffusion du livre ».

Mais peut-on parler de « métier » pour l'auteur ? De nombreux observateurs en doutent. C'est le cas de Nathalie Heinich, sociologue, qui, tout en reconnaissant les problèmes de rémunération de l'auteur, préfère parler de vocation plutôt que de profession :

« Comment l'État peut-il répondre à ces demandes accrues de prises en charge des artistes ? Au niveau des aides directes (bourses, sécurité sociale, droits...), beaucoup a été fait, les améliorations ont été spectaculaires. Les résidences d'auteurs, par exemple, sont particulièrement adaptées dans la mesure où elles permettent à l'auteur de dégager du temps pour créer. L'État touche aux limites de ce qui peut être fait en matière d'aide directe aux créateurs, et ne pourrait sans doute guère faire plus sans risquer de créer une sorte d'aristocratie artistique, qui serait payée pour ce qu'elle est et non pour ce qu'elle fait ».

En l'absence -regrettée- d'un médiateur du livre, la question de la rémunération de l'auteur est donc posée de manière insistante, notamment dans la perspective du numérique, à travers le problème des droits dérivés, de la limitation de la durée de cession, de la nouvelle assiette de ces droits, etc.

Deuxième ligne de faille : transformer la menace du livre numérique en opportunité économique (tables rondes n°3, n°4 et n°10)

La numérisation se présente d'abord comme un paradoxe, tant le marché des livres dématérialisés paraît encore insignifiant (60 M€, soit 0,5% du marché mondial du livre), en raison des obstacles techniques et juridiques qui s'opposent à son développement : support de lecture (e-book) encore expérimental ; craintes d'utilisation non maîtrisée des œuvres, du moins chez les éditeurs, que rebute également la fragilité des mesures techniques de protection ; problèmes de compétences et d'organisation au sein des maisons d'édition ; existence d'un effet de seuil qui n'incite pas à investir, et, surtout, absence de modèle économique permettant de rentabiliser d'éventuels investissements. Néanmoins, la demande des nouvelles générations, familières de l'environnement numérique, les initiatives spectaculaires de plusieurs compagnies américaines (Google, Microsoft...), de même que les potentialités de l'encre numérique, créent une forte pression en faveur du développement de cette technologie, au risque de déstabiliser l'économie du livre papier. De ce point de vue, de nombreux observateurs s'accordent à reconnaître l'intérêt d'intégrer l'effort des libraires pour se convertir au numérique dans les critères qualitatifs servant à calculer leur remise.

Se pose également (table ronde n°4), dans le domaine éducatif, le problème de la concurrence entre internet et le livre traditionnel comme moyens d'accès au savoir. « Concurrencés et déstructurés, mais aussi revisités et enrichis par l'internet, livres et revues se remettent en cause dans leur forme imprimée traditionnelle » tout en profitant –même si c'est en désordre- des nouvelles opportunités offertes par l'internet : création numérique, nouvelles fonctionnalités et nouvelles pratiques de recherche et de lecture, diffusion sans frontière à travers les services, les portails et les bibliothèques numériques. La baisse de fréquentation des livres traditionnels, par les étudiants en particulier, résistera-t-elle à ces nouveaux usages ? Un nouveau modèle se développera-t-il sur les bases jetées par l'initiative privée (CAIRN) ou par le système universitaire (Persée) ?

⁸ Président de la Société des Gens de Lettres (SGDL)- Tables rondes - Livre 2010, page 128.

Il est en tout cas un domaine où il paraît opportun, en première approche, de mieux valoriser les potentialités d'internet : il s'agit du soutien aux exportations de livres français, dans une optique de rayonnement international de la France (table ronde n°10).

En effet, les exportations de livres (570 M€ en 2005) ont augmenté entre 1996 et 2005 de 21%, alternant toutefois périodes d'augmentation importante et périodes de stagnation. Cette évolution a toutefois été moins importante que celle des ventes en France (+29%) et donc de l'ensemble du chiffre d'affaires total de l'édition française (+27%), selon les statistiques du SNE. Elle fait apparaître des atouts (en particulier le renforcement du réseau des traducteurs, qui entretiennent avec les éditeurs une relation aujourd'hui pacifiée). Mais elle présente plusieurs faiblesses : la chaîne logistique française est jugée sévèrement à l'étranger, en particulier pour ses retards d'acheminement, il n'existe pas de distributeur unique, la rhétorique sur la diversité culturelle sert souvent de paravent à un manque de professionnalisme ou à une grande complexité des organisations (CELF, BIEF, Centrale de l'édition...), dont la performance individuelle n'est toutefois pas contestée... Quelles améliorations urgentes peut-on apporter à la chaîne physique dans l'attente d'une transmission par le net des produits de l'édition française, au moins en Europe pour commencer, puisque c'est notre principal marché ?

La troisième *ligne de faille* consiste à optimiser l'organisation et le financement du système d'aides publiques pour répondre aux urgences dans un contexte de ressource publique rare et de montée en puissance des entreprises de l'internet (table ronde n°11)

Au cœur des problématiques de l'audit, la dernière table ronde de Livre 2010 a porté sur les fondements de la politique du livre et sur l'organisation du dispositif de soutien, permettant à la mission d'audit d'identifier et de formuler plusieurs enjeux de politique publique :

- Améliorer la lisibilité des missions et le partage des compétences entre l'Etat, ses opérateurs et les DRAC, compte tenu de la perplexité des professionnels
- Mieux évaluer les aides du CNL en particulier, en favorisant l'élaboration d'études d'impact préalablement à l'octroi des aides
- Agencer les aides au livre de manière à dégager des marges de manœuvre budgétaires, pour mieux faire face aux défis stratégiques énumérés ci-dessus

Placer au cœur de la politique de numérisation l'optimisation du financement des biens culturels en réaffirmant la légitimité des droits de propriété pour stimuler la création éditoriale, dans le cadre d'une politique de régulation plus ambitieuse de la part de l'Etat.

II - LES DEFIS DE LONG TERME

Premier défi de long terme : comment mieux valoriser un patrimoine écrit qui n'est pas encore complètement inventorié ?

L'obstacle à surmonter paraît autant quantitatif⁹ que qualitatif, et n'est pas sans rappeler la problématique de la numérisation et de l'accès au livre via le web : comment trouver ce qui n'obéit pas à un classement ordonné mais à une logique algorithmique ? C'est ce qui ressort en particulier de la table ronde n°1 :

⁹ « Depuis les années 1980 (publication du rapport Patrimoine des bibliothèques), l'Etat, les collectivités territoriales et les professionnels du livre ont souhaité inscrire l'écrit dans les politiques patrimoniales nationales, régionales et locales. Cette démarche a rencontré l'intérêt du public mais nécessite des mesures de sauvegarde, de restauration et de valorisation de l'écrit ». Tables rondes - Livre 2010, page 7.

« Les objectifs fixés, notamment en matière de signalement des collections, demeurent loin d'être atteints tandis que de nouveaux défis liés aux nouvelles technologies (collections audiovisuelles, informatisation, numérisation et internet) se posent désormais aux bibliothèques. Le besoin d'une programmation se fait sentir, qu'illustre le *Plan d'action pour le patrimoine écrit* (Pape) engagé en avril 2004. Il a pour objectif de promouvoir l'ensemble du patrimoine conservé dans les bibliothèques publiques¹⁰. »

Quant aux bibliothèques, après une longue période de retard historique de la France jusqu'à la fin des années 1970 (« en ce domaine, tout reste à faire » disait Georges Pompidou), elles ont bénéficié de mouvements successifs de développement (Table ronde n°8). La question majeure à laquelle la politique publique en matière de bibliothèques est confrontée aujourd'hui porte sur leurs missions mêmes au regard de la révolution apportée par les nouvelles techniques de l'information :

« Construction de la Bibliothèque nationale de France de 1989 à 1998, modernisation et structuration des bibliothèques de l'enseignement supérieur – du Schéma Université 2000 (1991-1995) au plan U3M (2000-2006) –, création d'un réseau de lecture publique grâce au mécanisme du concours particulier (achèvement des dernières BDP, construction de 12 bibliothèques municipales à vocation régionale à partir de 1992), développement d'une politique de réseaux autour de ces grands équipements (Système universitaire documentaire ouvert en 2000, Catalogue collectif de France en 2001). Aujourd'hui, de nouvelles évolutions, à la fois sociales, culturelles et technologiques, tendent à remettre en cause une partie de ces succès en posant non plus la question des moyens des bibliothèques mais celle de leurs missions et de la légitimité de leur action dans un environnement instable et moins immédiatement lisible par les pouvoirs publics et les professionnels des bibliothèques.¹¹ »

Enfin, les manifestations littéraires (Table ronde n°5) confirment cet éclatement des lieux de rencontre entre l'auteur et le lecteur, entre l'espace éditorial et l'espace géographique, ainsi que la recherche permanente de nouvelles formes de rencontres, fortement ponctuées dans le temps – et idéalement ancrées dans un territoire. A mi-chemin entre la bibliothèque et la librairie, qu'elle rend l'une et l'autre mobiles, la manifestation littéraire invente un nouvel espace de médiation, elle orchestre, en forme de point d'orgue, un face à face inédit entre l'identité d'un lieu et celle d'une œuvre, entre des auteurs itinérants et des lecteurs hésitants :

« Sous la nomenclature "manifestations littéraires" se côtoient différents types de manifestations dont les configurations prennent des formes multiples (foires, salons, rencontres, cafés littéraires, lectures...), et dont la spécificité commune actuelle est la présence de l'auteur au cœur de l'événement »¹².

Elles associent le plus souvent les régions et les DRAC, voire le CNL, et connaissent un succès important, notamment grâce aux aides du CNL, mais « à l'échelle nationale il n'existe à ce jour aucun historique ni recensement des manifestations littéraires, aucune étude sur la place de l'auteur dans ces événements, ni sur leurs publics ou leur impact économique¹³ ».

D'où la question qui se pose aux pouvoirs publics : comment programmer efficacement ces événements littéraires sans une évaluation préalable de leurs impacts à l'échelle nationale ?

Deuxième défi de long terme : la difficulté de conquérir et de fidéliser le lectorat.

L'Etat dispose de plusieurs leviers pour attirer vers le livre ce sans quoi il n'aurait pas de sens : les lecteurs. Il s'agit notamment de l'aménagement du territoire, au moyen d'investissements dans le domaine des bibliothèques, et de l'enseignement public.

¹⁰ Source : Idem.

¹¹ Source : idem, page 135.

¹² Source : idem, page 74.

¹³ Source : idem, page 74.

La volonté de réduire l'éloignement par rapport au livre et à la lecture suppose (comme il ressort de la table ronde n°2) de combattre deux natures d'obstacles :

- physique : c'est le cas des personnes qui ne peuvent accéder à une bibliothèque ou à une librairie, soit en raison de la distance géographique entre le domicile et les lieux de diffusion, soit en raison d'un handicap ou d'une situation d'empêchement (malades, prisonniers...);
- culturel et symbolique, marqué par le désintérêt et le rejet, type d'éloignement dont toutes les enquêtes sociologiques relèvent le caractère social (phénomène de la «reproduction»), le rapport au livre, de surcroît, étant fortement corrélé à l'expérience personnelle de l'apprentissage de la lecture et du parcours individuel au sein de l'institution scolaire.

Quant à la table ronde n°8, elle a mis l'accent sur l'enjeu que représentent les jeunes publics et la littérature jeunesse. Le secteur jeunesse représente 16,6% du marché du livre global. Il est le deuxième segment après la littérature qui pèse 22% du marché. En hausse constante depuis plus de 5 ans, le livre de jeunesse serait en augmentation de 4% en 2006 hors Harry Potter. Globalement, depuis un an, il s'est vendu environ 80 millions de livres pour les enfants. Mais ce bilan chiffré masque un phénomène inquiétant : la perte du goût de lire qui survient souvent à l'adolescence. L'enseignement est-il en cause ? Comment favoriser chez les jeunes le plaisir de lire, qui fait appel davantage à l'imagination et à l'évasion qu'au savoir ? La parade réside-t-elle dans le recentrage de l'enseignement des lettres sur le livre ? Dans un nouveau positionnement des bibliothèques ?

*

Le tableau qui se dessine à la lumière des interrogations énumérées ci-dessus est celui d'un secteur en mutation, qui paraît traversé par des tensions de plusieurs sortes : entre libraires et éditeurs, entre bibliothécaires et lecteurs, entre les modèles traditionnels de l'économie du livre et ceux de l'économie numérique... On assiste ainsi à une sorte de mondialisation du paysage éditorial, qui a longtemps été, comme le soulignait Pierre Nora lors de la journée de clôture de Livre 2010, « le sanctuaire de l'exception culturelle française ». Il ajoutait que « le livre avait vécu sa *Belle Epoque* en étant longtemps protégé par :

- la loi sur le prix unique,
- l'absence de publicité télévisée,
- l'absence d'agent littéraire, qui donne à l'éditeur par rapport à l'auteur une place privilégiée et centrale,
- une certaine tradition familiale de l'édition, qui est en voie de disparition devant l'apparition des grands groupes éditoriaux,
- une présence très forte de l'Etat et du CNL,
- une centralisation parisienne caractéristique,
- un rapport très particulier que la France a toujours entretenu avec sa langue et les humanités. Ce monde des humanités est en train de chavirer avec la crise du livre, qui est bousculé dans tous ses paramètres, et avec l'arrivée des nouvelles technologies. »

Face à ces « lignes de faille » (la fragilité des librairies indépendantes, les mutations du métier de bibliothécaire, la menace/opportunité du numérique) comment se positionne l'Etat ? Entend-il toujours assurer un rôle central dans la régulation du secteur du livre, et comment ? Ce n'est pas le moindre défi posé par la numérisation que de poser, devant la pression grandissante en faveur de la gratuité, la question du financement des biens culturels à l'heure du numérique.

ANNEXE 6

DESCRIPTION DU DISPOSITIF D'AIDE PUBLIQUE ACTUEL A LA CHAINE DU LIVRE

Depuis la création en 1976 au ministère chargé de la culture d'une « direction du livre », devenue par la suite « direction du livre et de la lecture », c'est celle-ci qui exerce les principales compétences de l'Etat dans le domaine de la politique du livre centrées sur trois grandes missions :

- favoriser et garantir, par des normes juridiques et réglementaires ainsi que des soutiens financiers, la diversité et la qualité de l'offre éditoriale et de l'accès du plus large public à cette offre sur l'ensemble du territoire national ;
- assurer la conservation, l'enrichissement et la diffusion du patrimoine imprimé principalement géré par les bibliothèques publiques patrimoniales, de recherche et de prêt ;
- favoriser, auprès du grand public, la pratique de la lecture et l'accès à l'information et au savoir, notamment à travers les réseaux de lecture publique relevant des collectivités locales.

Les crédits relevant de la DLL pour 2007 se répartissent en 3 programmes, suivant en cela la nouvelle législation budgétaire, qui fait du « programme » le cadre de responsabilité et de mise en œuvre des politiques publiques. Ils sont complétés par des moyens de recherche inscrits à un quatrième programme¹⁴.

Tableau n°3 : L'organisation budgétaire de la Direction du livre et de la lecture

Missions	Programmes	Actions
Culture (mission ministérielle)	Patrimoine (P 175)	5- patrimoine écrit et documentaire 8- acquisitions et enrichissement des collections publiques
	Création (P 131)	3- soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture. 4- économie des professions et des industries culturelles
	Transmission des savoirs (P 224)	5- politiques territoriales
Recherche et enseignement supérieur (mission interministérielle)	Recherche culturelle et culture scientifique (P 186)	

Source : DLL

¹⁴ Source : idem.

En 2007, le budget de la DLL pour chacun des 3 programmes s'établit ainsi :

**Tableau n°4 : Dotations budgétaires affectées au livre par programme
(y compris titre 2)**

Programme 175 (patrimoine)*	198,2	M€ en CP
Programme 131 (création)	57,8	M€ en CP
Programme 224 (transmission des savoirs)	11,58	M€ en CP

* Auxquels s'ajoutent 36,1 M€ du CNL et 0,151 M€ du programme 186.

Soit un total, hors recherche, de 267,6 M€ de dotations inscrites au budget général, de 303,6 M€ en y ajoutant les recettes affectées au CNL.

La DLL dispose de trois opérateurs pour la conduite des missions qui lui sont dévolues, notamment dans le domaine de la lecture publique : la BNF, la BPI et le CNL.

Ses crédits comprennent :

- des subventions pour charges de service public de deux des trois grands opérateurs dans le domaine du livre, la BNF et la BPI, pour un total de 202,3 M€ en CP au budget de 2007,
- des emplois et crédits de personnel correspondants, notamment pour le CNL, la BPI et pour les conservateurs d'Etat mis à disposition des 54 bibliothèques municipales classées (BMC) par la loi du 21 juillet 1931, à hauteur de 29,24 M€,
- des crédits d'intervention directe, en titre VI, de la DLL pour 25 M€ en CP,
- des crédits d'intervention dans le domaine du livre et de la lecture déconcentrés aux DRAC pour 10,9 M€ en CP,
- les dépenses de fonctionnement et d'intervention du CNL (36 M€) et des dépenses fiscales liées aux taux réduits de TVA sur les livres, estimées à 500 M€ par la DGI.

Initialement centrés sur les bibliothèques patrimoniales et les bibliothèques de lecture publique, ainsi que sur l'obligation du dépôt légal et l'aide aux auteurs, les dispositifs d'intervention du ministère de la culture et de ses opérateurs, notamment en matière financière, se sont mis en place progressivement. Ils visent, en matière d'aides au secteur marchand du livre, à pallier les faiblesses de chaque maillon de la chaîne du livre allant de l'auteur jusqu'au lecteur, en passant par l'édition, la diffusion, la distribution, la vente au détail et les institutions de lecture publique.

Ces dispositifs doivent être replacés dans le cadre de dispositions législatives fortement structurantes pour le domaine du livre, en particulier : la loi n°81-766 du 10 août 1981 sur le prix du livre, l'octroi d'un taux réduit de TVA, la consécration législative du droit de reprographie par la loi n°95-4 du 3 janvier 1995, la loi n°2003-517 du 18 juin 2003 instituant le droit de prêt en bibliothèque, la loi de 1975 instituant un régime de sécurité sociale spécifique aux créateurs, notamment aux auteurs.

I. LES DISPOSITIFS RELEVANT DIRECTEMENT DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Ces dispositifs principalement gérés par le ministère de la culture et ses opérateurs – à l'échelon central, la direction du livre et de la lecture (DLL) et le Centre national du livre (CNL), au niveau régional, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) - s'ordonnent tout au long de la chaîne du livre :

- auteurs, traducteurs,
- production des livres et des revues : éditeurs,
- diffusion et distribution des livres,
- vente au détail des livres : libraires,
- institutions de lecture publique : bibliothèques,
- pratique de la lecture : animations autour du livre

A. Les interventions directes de la Direction du livre et de la lecture (DLL)

1. Les interventions directes de la DLL en matière de patrimoine écrit :

Elles sont limitées à 2,5 M€ de CP inscrits à l'action 05 du programme 175 :

Il est prévu une subvention de 1,5 M€ pour l'Institut de la mémoire de l'édition contemporaine (IMEC), créé avec le soutien du ministère, afin de recueillir et traiter scientifiquement les archives des maisons d'édition 1 M€ de subvention à 5 organismes oeuvrant dans le domaine de la conservation et la valorisation du patrimoine écrit, dont le centre de recherche et de création Elsa Triolet-Louis Aragon et la Bibliothèque musicale Mahler.

2. Les interventions financières directes de la DLL en faveur des entreprises

Au début des années 1980, la DLL, qui intervenait traditionnellement pour soutenir la diffusion du livre français à l'étranger, avait mis en place des dispositifs d'aide aux différents maillons de la chaîne économique du livre : maisons d'édition, entreprises de distribution et de diffusion, librairies, sous forme de fonds de garantie de prêts ou de subventions directes. Depuis une dizaine d'années, d'importants transferts d'attribution de la DLL dans ce domaine ont été opérés d'une part vers le CNL, d'autre part vers les DRAC (cf. infra).

Actuellement, la DLL alloue directement des subventions essentiellement à quelques organismes à vocation nationale et oeuvrant dans le domaine de l'exportation (pour le détail des missions de ces organismes, cf. annexe) :

- *Le Bureau international de l'édition française (BIEF)*, association de 1901 regroupant 250 marques éditoriales et assurant la promotion collective de ses membres, financé principalement par le ministère de la culture (2,47 M€), pour un budget réalisé de 3,56 M€ en 2006 ;
- *La Centrale de l'Édition*, GIE qui regroupe 80% des éditeurs ayant des activités régulières d'exportation, et gère un dispositif de groupage et de mutualisation du transport des livres exportés et des livres acheminés vers les départements outre-mer, ainsi qu'un dispositif global de police d'assurances à l'exportation, mécanismes subventionnés par le ministère de la culture. Par ailleurs, la Centrale de l'Édition gère les commandes des librairies étrangères lorsqu'elles sont subventionnées au titre de leurs fonds thématiques par le CNL (cf. infra). En 2006, la subvention totale allouée pour le ministère de la culture montait à 5,39 M€, pour un total de charges totales d'exploitation de 14,9 M€.

- *Le Centre de l'Édition du Livre Français (CELFF)*, société anonyme à caractère coopératif, qui compte une centaine d'éditeurs actionnaires. Outre sa mission principale qui est la gestion de petites commandes des libraires étrangers et la prospection à l'étranger pour ses éditeurs membres et pour lequel il ne perçoit pas de subvention du ministère de la culture, le CELF sert d'opérateur au ministère de la culture et au ministère des affaires étrangères pour deux programmes de diffusion du livre français à l'étranger :
 - le programme PLUS « Programme Livres Universitaires Scientifiques » destiné aux pays de l'Afrique subsaharienne (les subventions des ministères de la culture et des affaires étrangères devraient se monter à 300 000 € et 120 000 € en 2007) ;
 - le programme « A l'Est de l'Europe » en faveur des librairies d'Europe de l'Est (150 000 € de subvention de la culture prévue en 2007).
- *Egide*, Centre français pour l'accueil des échanges internationaux. Association de 1901 placée sous la tutelle du Ministère des affaires étrangères, dont il est l'opérateur pour l'accueil des boursiers et stagiaires étrangers invités par le gouvernement français, qui intervient comme prestataire de service pour le Ministère de la culture et pour le CNL pour l'organisation des séjours, en France, des boursiers et artistes invités par eux, ainsi que des traducteurs étrangers ;

Les autres subventions de la DLL à des entreprises qui s'élèvent à 1,1 million d'euros et sont destinées à soutenir des projets professionnels collectifs, par exemple dans le domaine logistique (projet CALIBRE, qui porte sur la desserte des petits éditeurs de province).

3. Les interventions directes de la DLL en matière de pratique de la lecture :

La dotation prévue à cet effet en 2007 est de 2,4 M€ sur l'action 03 du programme 131 « Création ». Sont aidés par la DLL des organismes ayant, en principe, une vocation nationale.

- *Les Amis de la Joie par les Livres*, association de 1901 : la subvention prévue pour 2007 en faveur de cette structure est de 850 000 €. *La Joie Par les Livres*, créée en 1965 sur initiative privée en ayant comme vocation originelle d'être bibliothèque spécialisée en faveur de la jeunesse, est devenue tête de réseau pour le développement de bibliothèques similaires, puis centre de documentation sur la lecture des jeunes, sous l'égide du Ministère de l'éducation nationale. Avec des emplois sur budget de la culture depuis 1997, *La Joie par les livres* n'a cessé de rechercher une formule juridique et administrative qui lui procurerait une reconnaissance d'institution publique nationale à part entière.

Il reste une dotation de 1 M€ pour des bibliothèques et 540 000 € pour des institutions de développement de la lecture auprès de certains publics spécifiques, notamment en milieu carcéral.

4. La dotation de la DLL au titre du droit de prêt en bibliothèque

Elle s'élève dans le budget de 2007 à 11 M€, pour permettre à l'Etat d'assurer la part de financement qui lui incombe dans la rémunération des auteurs au titre du prêt en bibliothèque instituée par la loi du 18 juin 2003 (cf. infra la sous-partie relative à cette loi). Cette charge correspond à une contribution forfaitaire par usager inscrit dans les bibliothèques publiques de prêt à l'exception des bibliothèques scolaires.

Certaines autres directions d'administration centrale du ministère de la culture disposent de crédits pour soutenir des projets de publications dans les domaines culturels dont ils ont la charge : la direction de l'architecture au sein de la Direction de l'architecture et du patrimoine pour l'encouragement à l'édition d'ouvrages d'architecture ; la Délégation aux arts plastiques pour l'édition d'ouvrages d'artistes ou d'ouvrages ou revues relatifs à l'art contemporain ; ou encore la Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles pour l'édition de collections d'ouvrages ou de revues consacrés à l'un des secteurs artistiques dont elle a la charge.

B. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Les DRAC gèrent des aides au domaine du livre et de la lecture grâce aux crédits qui leur sont déconcentrés principalement sur les programmes 131 et 224, et aux crédits du concours particulier aux bibliothèques déconcentrés par le ministère de l'intérieur aux préfetures de région.

Pour la gestion de ces missions, toutes les DRAC disposent, en leur sein, d'un service du livre et de la lecture constitué en général d'un ou deux conseillers pour le livre et d'un ou deux assistants.

Les crédits dont disposent les DRAC pour leur politique d'aide à la lecture publique, à la pratique de la lecture et aux entreprises du domaine du livre sont les suivants :

1. Le concours particulier aux bibliothèques (crédits totalement transférés au ministère de l'intérieur en 2007)

Le concours particulier de la DGD (Dotation globale de décentralisation) pour les bibliothèques de lecture publique a été institué par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 en faveur des bibliothèques municipales et par la loi du 13 juillet 1992 en faveur des bibliothèques départementales de prêt.

Il visait à garantir l'effort public en faveur de la construction et l'aménagement de bibliothèques publiques de prêt tout en organisant la décentralisation qui reconnaissait aux collectivités territoriales la compétence sur la lecture publique. La dotation globale budgétaire correspondante, inscrite au budget du ministère de la culture sous forme de subvention de fonctionnement, était transférée en début d'exercice budgétaire au budget du ministère de l'intérieur, qui répartissait cette enveloppe entre les régions en fonction de critères démographiques et des efforts des collectivités territoriales concernées.

Ce concours était constitué de trois parts dédiées respectivement à l'aide au fonctionnement des bibliothèques municipales, à l'investissement de ces mêmes bibliothèques, à l'investissement des bibliothèques départementales de prêt, complétant les efforts financiers des collectivités concernées. L'aide au fonctionnement des bibliothèques municipales et l'aide à l'investissement des bibliothèques départementales s'apparentaient de fait à des remboursements de fractions de dépenses engagées par les collectivités concernées sur des exercices antérieurs.

La loi de finances pour 2006 et le décret d'application du 11 octobre 2006 ont réformé ce concours particulier. Ils ont supprimé l'aide au fonctionnement des bibliothèques municipales et fondu en un seul fonds les deux parts antérieures dédiées à l'investissement des bibliothèques municipales et départementales, l'aide étant par ailleurs octroyée à des projets au lieu d'être un simple remboursement automatique d'une partie des dépenses engagées par les collectivités territoriales concernées. Cette réforme doit être mise en oeuvre progressivement sur trois ans.

Le montant total du concours particulier de la DGD aux bibliothèques se montait en 2006 à 165,04 M€. A compter de 2007, ce concours particulier est inscrit directement au budget du ministère de l'intérieur pour 169 M€.

2. Divers crédits sur budget du ministère de la culture à destination des bibliothèques :

- aide à des opérations d'enrichissement de restauration de fonds patrimoniaux, respectivement 207 000 € et 150 000 € en 2005 ;
- aide triennale à des créations d'emploi pour des bibliothèques de proximité, dans le cadre d'un programme intitulé « Ruches », initié en 2002 mais ne faisant plus l'objet d'une allocation spécifique aux DRAC depuis 2005.

3. Des crédits sur budget du ministère de la culture pour des opérations de promotion de la lecture, d'animation autour du livre, d'aide économique à des librairies et à des maisons d'édition :

- 6,52 M€ en 2006 pour les opérations de promotion et d'animation de la lecture et autour du livre (y compris aides emplois du programme « Ruches »),
- les DRAC ont apporté en 2006 3 M€ aux petites et moyennes entreprises du secteur de la librairie. En amont, elles apportent également un soutien spécifique en région aux maisons d'édition qui contribuent à la diversité de l'offre éditoriale.

Mais toutes ces interventions des DRAC en faveur du livre et de la lecture doivent être mises en regard des politiques développées ces dernières années par les collectivités locales qui tendent à devenir des acteurs majeurs des politiques publiques en direction du livre, au titre de leurs compétences en matière de lecture publique et de leurs actions en faveur des auteurs, de l'édition ou de l'animation autour du livre (cf. infra).

C. La Bibliothèque nationale de France (BNF)

L'établissement public a la responsabilité de «collecter, cataloguer, conserver et enrichir dans tous les champs de la connaissance le patrimoine national dont elle a la garde, en particulier le patrimoine de la langue française ou relatif à la civilisation française», « d'assurer l'accès du plus grand nombre aux collections, (...), dans des conditions compatibles avec la conservation de ces collections » et « de préserver, gérer et mettre en valeur les immeubles dont elle est dotée »¹⁵.

1. Eléments globaux

Un contrat de performance entre l'Etat, représenté par le ministère de la Culture et de la communication, et l'établissement public a été préparé pendant plusieurs mois, et est en cours de signature. Il fixe, pour les années 2007 à 2009, trois orientations stratégiques :

- approfondir les missions fondamentales de la BNF,
- accroître son rayonnement,
- améliorer sa gestion.

Ces axes prioritaires se déclinent en treize programmes, dont le programme « Contribuer à la création et à l'identification d'une bibliothèque numérique européenne ».

¹⁵ Décret du 3 janvier 1994, portant création de la Bibliothèque nationale de France.

A ce dernier titre, et pour les années 2005 et 2006, les dirigeants de la BNF se sont assignés, comme l'une de ses trois grandes priorités, celle d'engager le projet de Bibliothèque numérique européenne proposé par le président de la BNF en 2004, en réplique à l'annonce par le moteur de recherches américain Google de sa volonté de numériser et de mettre en ligne 15 millions d'ouvrages.

Au PLF 2007, la subvention pour charge de service public de la BNF s'élève à 194,65 M€ en AE et 194,76 M€ en CP, dont 77,2 M€ correspondent au transfert du titre 2 du ministère de la culture de 1 659 emplois.

2. Le projet de Bibliothèque numérique européenne :

L'analyse ci-dessous se limite aux premiers éléments financiers présentés par la BNF à la commission « Politique numérique » du CNL¹⁶ lors de sa réunion du 1er février 2007. Il s'agissait notamment pour objet d'établir une programmation prévisionnelle de l'utilisation des 10 millions d'euros affectés, sur le budget 2007 du CNL à partir de l'élargissement de l'assiette de la taxe sur l'impression et la reproduction, au projet de BNUE.

Les objectifs assignés par la Commission européenne, dans sa communication du 6 mars 2006, au projet BNUE sont d'offrir, pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, 6 millions de documents d'ici à 2010, dont 2 millions à horizon de 2008. Cet ensemble documentaire numérisé ne comprendrait pas simplement des documents imprimés (livres, revues et journaux) mais aussi des archives, des images et des documents audiovisuels.

Dans sa communication en Conseil des ministres du 8 février 2006, le ministre de la culture et de la communication proposait de fixer à 300 000 – 400 000 documents l'apport français à la BNUE.

En 2006, la BNF avait obtenu une subvention de 375 000 € du ministère au titre du projet et l'autorisation de « dégeler » 3 M€ pour les marchés de numérisation, mais n'a en fait dépensé que 1,2 M€ dont 1 M€ pour un marché test OCR (reconnaissance optique de caractères).

La programmation présentée par la BNF comprend quatre grands types de dépenses :

1°) des opérations d'investissement pour le système d'information de la BNF :

- l'adaptation du logiciel dédié à la gestion des marchés de conservation,
- la création de modules informatiques entre les fonctions de stockage des données et celles de restitution de ces données au public,
- l'extension des serveurs dédiés à la diffusion des données au public,
- la création de capacités de stockage des documents numérisés.

2°) la création d'une chaîne logistique matérielle pour la numérisation des documents

3°) des études, notamment pour l'économie générale de l'intégration dans la BNUE d'ouvrages « sous droits »

¹⁶Cette commission, présidée par le Président du Syndicat national de l'édition, comprend trois personnalités désignées par l'Etat, dont le directeur-adjoint du livre et de la lecture, ainsi que trois responsables de la BNF et deux autres représentants du monde de l'édition.

4°) la numérisation des documents eux-mêmes.

Sur l'hypothèse d'un fonds de 300 000 documents numérisés provenant de la BNF, les montants des différents postes de dépenses sont les suivants¹⁷ :

- . investissements pour le système d'information de la BNF : 5,95 M€,
- . infrastructure logistique matérielle : 50 000 €
- . études : 104 000 € (provision pour 2007)
- . numérisation des documents : 18,96 M€¹⁸

soit un total général de 25,064 M€.

Ce coût n'inclut pas le paiement éventuel de droits pour les ouvrages encore sous droits d'auteur qui seraient inclus dans la BNUE. Est faite l'hypothèse que les éditeurs consentent à l'intégration gratuite de ces ouvrages dans la BNUE sous réserve d'un paiement ultérieur par les usagers eux-mêmes lors de la consultation des documents suivant des modalités négociées entre la BNUE et les éditeurs.

En supposant la nécessité de provisionner 10% d'imprévus ou de sous-estimation des coûts, le coût global de la constitution de la collection numérique provenant de la BNF pour la BNUE, avec les plates-formes et systèmes techniques de stockage et de gestion, s'élèverait à environ 30 M€, soit la nécessité de reconduire en 2008 et en 2009 l'affectation de 10 M€ du budget du CNL au projet BNUE.

En fait, ce coût global devrait être allégé par deux types de sources de financement :

- l'existence d'une dotation de 1,8M€ sur le budget ordinaire de la BNF pour la constitution de la collection numérique Gallica, qui est appelée, a priori, à se fondre dans le fonds numérisé BNUE de la BNF,
- la possibilité pour la BNF à trouver des cofinancements extérieurs pour cette politique de numérisation, notamment dans le cadre d'un partenariat public-privé.

Il faut enfin noter que l'économie générale du projet, tel qu'elle est évoquée ci-dessus, n'inclut pas la numérisation des ouvrages provenant des fonds des éditeurs privés.

Or, les responsables de la BNF considèrent que la BNUE, du moins dans sa partie française, doit comporter, pour être attractive, environ 50% d'ouvrages sous droits.

Dans l'hypothèse où ces ouvrages sous droit numérisés feraient partie des 300 000 documents de la BNUE française, et si l'on fait abstraction des conditions juridiques d'inclusion de tels ouvrages dans la BNUE, il convient de remarquer que leur numérisation pourrait partir, au moins en partie, des fichiers numériques existants chez les éditeurs concernés, ce qui devrait être source d'économies.

Même à supposer que la numérisation soit réalisée à partir d'exemplaires appartenant aux fonds de la BNF, le coût de ces opérations de numérisation pourrait être partagé entre les pouvoirs publics et les éditeurs privés concernés dès lors que ceux-ci peuvent exploiter commercialement les fichiers numériques correspondants.

17 cf. tableau joint

18 Il faut noter que cette estimation n'inclut pas l'achat d'ouvrages spécifiquement destinés à être massicotés pour être numérisés.

Le même raisonnement vaut, par ailleurs, pour les ouvrages relevant déjà du domaine public et qui sont exploités commercialement par des éditeurs privés. Il serait sans doute plus avantageux, économiquement pour les deux parties, que soient négociées des numérisations à partir des fichiers disponibles chez les dits éditeurs, ou en partager les coûts en contrepartie du bénéfice de l'exploitation commerciale pour ces derniers.¹⁹

Dans l'hypothèse où les ouvrages sous droits viendraient à s'ajouter aux 300 000 documents définis comme un objectif de la BNUE française, soit 150 000 ouvrages supplémentaires pour celle-ci, il conviendrait de prévoir un dispositif d'aide aux éditeurs concernés, ou du moins de certains d'entre eux, pour la numérisation.

A horizon de dix ans, la reconduction de l'affectation annuelle d'une enveloppe de 10 M€ au développement du livre numérique, si elle était exclusivement dédiée au projet BNUE, permettrait un fonds documentaire en provenance des seules institutions publiques de l'ordre de 1 million de documents, sous réserve que le passage d'un volume de 300 000 documents à 1 million n'induisse pas un changement d'échelle radical des investissements sur l'architecture technique informatique, et sous réserve des baisses de coût qui pourraient être attendues des processus de numérisation des documents.

Cette même reconduction, si elle était destinée au développement du livre numérique en France dans tous ses aspects et non simplement à la réalisation de la BNUE, devrait permettre le financement d'une politique d'aide publique aux principaux acteurs de la chaîne du livre pour investir dans la production et la diffusion du livre numérique : éditeurs, libraires, bibliothèques, à condition que le projet BNUE reste dans l'ambition plus limitée des 300 000 documents numérisés provenant des institutions publiques.

Une mission interministérielle d'évaluation du projet de la BNUE sous tous ses aspects – intellectuels, juridiques, techniques – éclairerait utilement les pouvoirs publics sur les objectifs à assigner au projet, sur la programmation pluriannuelle souhaitable, sur les risques de dérive ou d'erreurs de choix techniques à prévenir. Cette hypothèse a fait l'objet d'un accord de principe du Conseil Général des Technologies de l'Information, qui pourrait y contribuer dans le cadre d'une assistance technique apportée par l'Agence pour le patrimoine immatériel de l'Etat (APIE). Cette coopération suppose naturellement que la BNF et le CNL aient opté pour le lancement d'une étude de faisabilité d'un PPP.

On notera par ailleurs que le choix du mode « image » qui avait été fait pour la numérisation des documents au titre du programme « Gallica », pour des raisons de coût moindre par rapport au mode texte, contraint aujourd'hui à une conversion de ces documents numérisés en mode texte pour leur intégration dans la BNUE.

Les interrogations sur la conduite du projet BNUE pour la France et sur la coordination entre la BNF et les autres institutions françaises.

L'engagement de la BNF dans le projet BNUE, après le plaidoyer du président de l'établissement pour cette initiative d'envergure, avait donné lieu, dès février 2005, à la constitution d'un comité de pilotage comprenant des responsables de la BNF, la sous-direction chargée des bibliothèques universitaires et la direction des Archives de France afin de réfléchir au projet et à sa mise en oeuvre. Ce comité, animant des groupes de travail associant des acteurs du privé et du secteur public, avait rendu un Livre blanc en janvier 2006. Très détaillé, celui-ci dressait un état des lieux en ce qui concerne internet, proposait une stratégie pour la BNUE en termes de contenu, de services et d'architecture organisationnelle et technique ainsi que des scénarios de phasage de la réalisation.

Ce comité de pilotage a été dissout. La commission « Politique numérique » placée auprès du CNL depuis début 2007 n'a pas vocation, a priori, à prendre la relève de ce comité.

¹⁹ Il semble toutefois que l'étude confiée à Numilog par la BNF aboutisse à la conclusion inverse (cf. infra les observations de la BNF).

Il n'existe donc plus d'instance permettant d'assurer la coordination et la concertation entre la BNF et les autres grandes institutions de l'Etat directement impliquées dans la constitution de grands fonds documentaires numérisés, notamment les bibliothèques universitaires et la direction des Archives de France. Il peut résulter de cette situation un risque de redondance ou d'incohérence entre les programmes de ces différentes institutions.

En effet, les bibliothèques universitaires mènent leurs propres programmes de numérisation de revues tandis que la BNF est impliquée dans le même type de démarche à travers sa participation dans le projet CAIRN, initiative prise par quatre maisons d'édition en vue de numériser et de diffuser sur internet les revues de sciences humaines et sociales.

S'agissant de la conduite même du projet à l'intérieur de la BNF, il n'a pas été mis en place, à ce jour, une structure spécifique pour mener le projet qui repose, de ce fait, sur la présidence et la direction générale. Cette organisation va certes de pair avec une mobilisation des différentes directions concernées - direction des collections et département de la conservation - mais au risque de lourdeurs ou de dispersion des responsabilités et de l'absence d'une instance d'évaluation, de contrôle et d'alerte.

D. La Bibliothèque Publique d'Information (BPI)

La BPI, établissement public national à caractère administratif, s'est vue confier, une mission d'institution de lecture publique plus particulièrement tournée vers l'actualité, de constituer un centre de recherche documentaire en liaison avec les autres centres, bibliothèques et établissements culturels, et de participer aux activités de l'ensemble culturel du Centre Georges Pompidou dans l'enceinte duquel elle se situe²⁰.

Dans ce cadre, en 2005 et 2006, elle a élaboré son contrat de performance et s'est donnée pour priorité la poursuite de ses actions de modernisation et de développement de services aux publics

Elle a, en particulier :

- mis en service de son portail Internet, destiné à faciliter et simplifier l'accès de tous au plus grand nombre de ressources documentaires, informationnelles, culturelles et à adapter les dispositifs de médiation entre documents et public aux pratiques que le public a développées vis-à-vis d'Internet et des moteurs de recherche ;
- créé, avec une dizaine de bibliothèques françaises, un réseau national de réponses à distance.

On notera que la BPI dispose d'un outil performant d'observatoire et d'analyse des publics et est communément considérée comme institution pilote d'expérimentations en matière de lecture publique et de pratiques documentaires.

Les crédits alloués à la BPI en 2007 s'élèvent à 6,9 M€, dont 6,22 M€ en fonctionnement, 0,65 M€ en investissement.

La majorité des emplois de la BPI sont directement pris en charge sur le budget du ministère de la culture et de la communication et ne sont donc pas inscrits au budget de l'établissement à l'exception de 18 emplois de contractuels.

²⁰ Décret constitutif n°82 du 27 janvier 1976.

E. Le Centre National du Livre (CNL)

EPA placé sous tutelle du MCC, le Centre National du Livre est présidé par le directeur du livre et de la lecture. Son conseil d'administration est composé d'une trentaine de membres, dont 7 représentants des diverses administrations, 11 représentants de la chaîne du livre, 8 personnalités parmi lesquelles au moins 3 écrivains et un traducteur, et un représentant du personnel.

Les interventions du Centre national du livre répondent à un objectif à la fois culturel et économique : culturel par un soutien à la création littéraire et à la diffusion des œuvres auprès du public, économique par un soutien à la prise de risque économique qui accompagne les choix, en matière de création et de diffusion culturelle la plus large, des partenaires de la chaîne du livre, et notamment les éditeurs et les libraires.

Le Centre national du livre est un lieu d'échanges entre professionnels du livre. Editeurs, auteurs et traducteurs, bibliothécaires et libraires sont étroitement associés aux actions mises en œuvre par le CNL, notamment par la composition de son conseil d'administration et dans le cadre des 14 commissions, qui regroupent près de 200 spécialistes (écrivains, universitaires, journalistes, chercheurs, traducteurs, critiques, éditeurs, libraires, conservateurs, animateurs de la vie littéraire...) se réunissent généralement trois fois par an pour étudier les demandes d'aides à l'ensemble des maillons de la chaîne du livre.

Les missions du CNL sont très diversifiées, couvrant une grande partie des maillons de la chaîne du livre :

- soutenir et encourager l'activité littéraire des écrivains français par des bourses ;
- favoriser par des subventions ou des avances de fonds l'édition ou la réédition d'œuvres littéraires dont il importe d'assurer la publication ;
- concourir à la diffusion, sous toutes ses formes, des œuvres littéraires ;
- contribuer au maintien et à la qualité des réseaux de diffusion du livre (et notamment les librairies) ;
- favoriser la traduction d'œuvres étrangères en français et d'œuvres françaises en langues étrangères ;
- contribuer aux manifestations littéraires d'envergure organisées sur tout le territoire lorsqu'elles offrent au public de découvrir toutes les formes de littératures et de rencontrer des auteurs et contribuent à la diffusion du livre ;
- intensifier les échanges littéraires internationaux en invitant des auteurs étrangers à rencontrer le public français et en encourageant les éditeurs français à traduire la littérature étrangère ;
- favoriser les commandes par les bibliothèques, les établissements culturels et les librairies en France et à l'étranger, des ouvrages de langue française dont la diffusion présente un intérêt culturel, scientifique, technique ou touchant à la francophonie ;
- aider à la numérisation des revues ou d'ouvrages de fonds nécessitant une fréquente mise à jour, la préparation de maquettes de projets éditoriaux numériques, et la mise en ligne des catalogues des éditeurs.

Ainsi, plus de 5 700 demandes de soutien ont été instruites en 2005, et 4 262 aides ont été attribuées, pour un montant de 20,39 M€ (contre 2222 M€ en 2004) :

Aides du CNL en 2005

Aides du CNL en 2005	Nombre de bénéficiaires	Nombre d'aides	Montant 2005 En M€
Auteurs et traducteurs	514	514	2,89
Editeurs hors revues	359	1 435	5,31
Revues	386	482	1,5
Activités littéraires (dont « Livre en Fête » et aides aux partenaires permanents)	459	469	3,7
Bibliothèques	1 018	1 224	5,89
Divers diffusion	17	19	0,09
Librairies	98	119	1,01
<i>a) Total général</i>	2 851	4 262	20,39
Total général hors aide « Plafonnement des rabais »²¹			19,59

²¹ L'année 2005 fut la deuxième année de la mise en place du plan d'accompagnement du « plafonnement des rabais » pour les bibliothèques publiques, doté d'une somme de 3 M€. Le montant inscrit au budget 2004, intégralement dépensé, était de 1,5 M€. Pour cette deuxième année, il a été de 0,8M€. Le solde a été réinscrit en 2006.

Budget du CNL depuis 2000

Evolution des dépenses								
<i>En millions d'euros</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	BP 2006	Prévis. 2007
TOTAL FONCTIONS SUPPORT	3,24	3,21	2,98	3,29	4,11	5,98	5,46	5,09
FONCTIONNEMENT (60, 61, 62, 635, 6516, 652, 654, 658, 675)	0,91	0,88	0,81	0,72	1,12	2,07	1,43 + 3,625*	1,15
PERSONNEL (64, 631, 633)	2,11	2,11	1,98	2,25	2,26	2,42	2,66	2,69
INSTALLATIONS (0653, 06952, 06957)	0,22	0,22	0,19	0,32	0,73	1,49	1,37	1,25
TOTAL ACTIONS	19,69	19,15	21,77	23,45	23,75	21,79	22,68	33,91
PRETS ET AVANCES (06955)	1,49	1,9	2,35	2,73	2,06	2,00	1,45	2,15
SUBVENTIONS (657,671, 06515) (dont programme BNUE)	16,64	15,52	17,42	18,96	19,82	18,01	19,44	30,15
GRANDES OPERATIONS (0651)	1,56	1,73	2,00	1,76	1,87	1,78	1,79	1,61
TOTAL CHARGES	22,93	22,36	24,75	26,74	27,86	27,77	28,14	39,00

* **remboursement de taxe**

Evolution des recettes								
<i>En millions d'euros</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	BP 2006	Prévis. 2007
SUBVENTIONS (74, 7558)	3,31	2,52	1,06	0,55	0,97	0,47	0,27	0,50
AUTRES RECETTES (70, 752, 76, 77, 78)	0,52	0,81	0,92	0,75	1,03	0,99	0,90	1,20
REMBOURSEMENTS PRETS (07955)	2,37	2,18	2,21	3,10	2,37	2,54	2,30	2,30
Recettes de taxes nettes (757)	19,01	22,03	25,01	22,65	20,94	21,05	21,00	35,00
TOTAL RECETTES	25,21	27,54	29,20	27,05	25,31	25,15	24,47	39,00

Source : CNL

Personnel du CNL

L'effectif de l'établissement s'établit en 2006 et 2007 à 63,45 ETP dont 21 ETP inscrits sur le budget de l'Etat et mis à sa disposition :

- 3 conservateurs de bibliothèques,
- 2 attachés,
- 4 bibliothécaires adjoints,
- 1 magasinier en chef,

- 3 agents contractuels de catégorie A (dont 1 en remplacement du contractuel de catégorie A rémunéré par le CNL et mis à disposition du ministère : il n'est donc pas pris en compte),
- 4 secrétaires administratifs,
- 5 titulaires de catégorie C.

Le Centre national du livre dispose par ailleurs en 2006, comme en 2005, de 42,45 ETP inscrits à son budget et rémunérés sur ses ressources propres :

- 8 ETP de fonctionnaires titulaires inscrits au budget du CNL : 4 secrétaires administratifs, 4 emplois de catégorie C de la filière administrative ;
- 33 emplois contractuels : 2 contrats hors catégorie destinés au secrétaire général de l'établissement et au secrétaire général adjoint, 14 contrats de catégorie A (dont un fonctionnaire sous contrat d'établissement et un contractuel rémunéré par le CNL et mis à disposition du Ministère) et 17 contrats du niveau de la catégorie B (dont deux fonctionnaires sous contrat d'établissement) ;
- 1,45 ETP, soit deux emplois à temps incomplet affectés à l'accueil et à la maintenance ;

Par ailleurs, l'équivalent en crédits de 5,05 ETP est affecté aux vacataires qui effectuent des missions ponctuelles ou des remplacements d'agents temporairement absents.

A noter enfin que le CNL ne dispose pas d'un contrat de performance rapprochant ses objectifs et ses moyens, pas plus que d'indicateurs permettant de mesurer dans quelle mesure il atteint ses objectifs.

II. LES DISPOSITIFS RELEVANT DES AUTRES MINISTERES

A. Le ministère de l'éducation nationale et l'enseignement supérieur

Par sa responsabilité dans la formation et l'incitation à la lecture de la population scolaire et universitaire, le Ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur est un acteur majeur du domaine du livre.

En matière de manuels scolaires, son rôle est essentiel à travers la prescription des ouvrages, même si la charge financière de leurs achats incombe aux collectivités territoriales, communes pour l'enseignement du premier degré, départements et régions pour l'enseignement du second degré.

Au niveau universitaire, le ministère intervient directement sur l'économie du livre par sa politique concernant les bibliothèques universitaires.

On compte une centaine de bibliothèques universitaires réparties sur environ 350 sites et dotées de statuts divers. Les crédits de l'action « Bibliothèques et documentation » du programme n°150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » s'élèvent, dans le budget 2007, à 378 M€ en CP, dépenses de personnel incluses :

	Titre 2	Hors titre 2	Total
Autorisations d'engagement	2007 : 268,35 M€	2007: 110,01 M€	2007: 378,36 M€
	2006 : 263,70 M€	2006: 108,41M€	2006: 372,11 M€
Crédits de paiement	2007 : 268,35 M€	2007: 110,01 M€	2007: 378,36 M€
	2006 : 263,70 M€	2006: 108,41M€	2006: 372,11 M€

En 2007, selon les informations publiées par Livre 2010, les crédits de paiement de l'action s'élèvent à 268,35 M€ en dépenses de personnel (Titre 2) et à 110 M€ en dépenses de fonctionnement, dont 97 M€ en dotation aux bibliothèques et 6 M€ en dotations aux établissements et services de coopération. Les crédits d'acquisition occupent donc une part très minoritaire dans cet ensemble.

B. Le Ministère des affaires étrangères

Le ministère des affaires étrangères conduit de nombreuses actions en direction du secteur du livre, le plus souvent en coopération avec le ministère de la culture et de la communication.

L'action du ministère des affaires étrangères dans le domaine du livre et de l'écrit est animée par la Division du livre et de l'écrit au sein de la Direction de la coopération culturelle et du français (DCCF).

Le montant total des crédits consacrés par le ministère des affaires étrangères au domaine du livre en 2007 est de 17,4 M€ en CP hors titre 2. Ces crédits sont répartis entre administration centrale et services déconcentrés comme suit :

Répartition des crédits « livre » du ministère des affaires étrangères (en millions d'euros) :

Crédits centraux	6,9
Crédits « géographisés »	10,5
Total	17,4

Source : Ministère des Affaires Etrangères, Direction de la Coopération Culturelle et du Français

Le MAE intervient sur tous les maillons de la chaîne du livre :

a) la diffusion de la langue française et l'accompagnement de son apprentissage, notamment par l'aide à la mise en place et au développement de projets nationaux pluriannuels de lecture publique dans les pays d'Afrique sub-saharienne et certains pays d'Asie,

b) la diffusion du livre français par le réseau des quelque 400 médiathèques des établissements français à l'étranger, situées dans plus de 160 pays et employant un millier d'agents,

c) L'enrichissement des fonds des bibliothèques étrangères, principalement universitaires, en revues et ouvrages français,

d) l'information et la formation des acteurs locaux de la chaîne du livre (en partenariat avec des organismes tels que le BIEF, l'AILF, l'ABF, etc.)

e) l'aide à l'édition, avec les Programmes d'Aide à la Publication (PAP), dispositifs de soutien des éditeurs étrangers qui s'engagent, à long terme, à publier des auteurs français contemporains dans tous les domaines. Ces aides, gérées par les ambassades, consistent en en la prise en charge des droits d'auteurs et en le versement d'une subvention à un éditeur local. Ces programmes ont permis la publication de près de 10 000 titres en 15 ans, dans 75 pays partenaires, selon le MAE.

f) l'aide à la promotion de la traduction des ouvrages français avec le Plan Traduire. Ce plan, lancé en 2004 en complément des programmes d'aide à la publication, est doté d'un budget de 310 000 € en 2007. Il a pour objectif d'une part d'informer sur les éditeurs et les traducteurs étrangers du français ainsi que sur les titres traduits du français depuis 1970, d'autre part de former de nouvelles générations de traducteurs étrangers du français. Il est dont piloté par l'administration centrale pour un quart de la dotation (publication de la « Revue des revues françaises », traduction de la revue « Vient de paraître »), le reste étant délégué au réseau diplomatique.

g) la promotion des auteurs français par leur invitation à l'étranger.

h) des politiques de coopération et aide au développement dans le domaine de l'écrit. Menées avec les États de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), ces politiques concernent le développement de la lecture publique, l'aide à l'édition locale, et la formation de professionnels de l'écrit : éditeurs, bibliothécaires, libraires, archives.

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères attribue annuellement une subvention au Centre d'Exportation du Livre Français, au titre des deux programmes « Programme Plus » et « A l'Est de l'Europe », dont le CELF est l'opérateur (cf. supra).

C. Le Ministère des PME (FISAC)

Le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) a été créé par la loi n°89-108 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales, dans le dessein de dynamiser le commerce local en zone urbaine ou rurale. Le dispositif initial était fondé sur la solidarité financière entre grandes surfaces et petits commerces. Il était alimenté par un prélèvement sur les premières, la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA).

Depuis la loi de finances pour 2003, le produit de cette taxe est affecté au budget général et délégué à l'ORGANIC, organisme de droit privé investi d'une mission de service public qui a, pour les commerçants, sensiblement le même rôle que le régime général de sécurité sociale pour la retraite des salariés.

L'action du FISAC consiste, en partenariat avec les chambres consulaires et les organisations professionnelles, à verser aux collectivités locales une contribution au financement de leurs projets d'aménagement commercial ; celle-ci est comprise entre 30 et 40% du montant total des dépenses pouvant faire l'objet de subventions. Une convention avec le MCC a été signée en 2003, de manière à permettre l'application du dispositif aux produits culturels : livres, disques, etc.

Une deuxième convention est en cours de négociation pour la période 2007-2010 à l'effet de proroger le « FISAC Culture ». Sur un budget global de 60 M€, il est constitué une dotation annuelle de 1 M€, qui a permis de financer, à parité avec les collectivités locales, 11 opérations culturelles au cours de la période 2004-2007. Il s'agit principalement de travaux d'agencement spécifique, d'installations de vitrines, de systèmes de sécurité, mais aussi les études de marchés, les actions de promotion et d'animation... Les opérations culturelles ressortent généralement à un coût supérieur aux coûts unitaires observés dans les autres commerces, de sorte qu'il é été nécessaire de relever les seuils d'intervention habituels pour permettre une application efficace du fonds. Le FISAC vise surtout les créations de commerces (dont le CA annuel est inférieur à 50 M€), mais prend également en charge la modernisation de commerces existants.

L'instruction locale des dossiers est effectuée par les DRAC, selon une grille qui permet un traitement homogène des demandes par la DECAS. Il faut observer que le FISAC n'est pas adapté au règlement des surcoûts fonciers en centre ville. Une loi de 2005 sur les PME permet toutefois aux communes de préempter à certaines conditions de durée (pendant un an au maximum) les fonds de commerce jugés essentiels au dynamisme de la vie locale.

III. LES DISPOSITIFS RELEVANT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les interventions des collectivités territoriales varient suivant les régions et les domaines ainsi que les fondements juridiques en matière de compétences de ces collectivités.

A. Une compétence de droit commun pour les communes et les départements : les bibliothèques municipales pour les premières et les bibliothèques départementales (initialement bibliothèques centrales de prêt) pour les seconds.

Cette compétence a été consacrée par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Les deux catégories de collectivités doivent assumer le fonctionnement, personnel compris, et les dépenses d'investissement des bibliothèques publiques relevant d'elles, gérées en régie directe. Les plus importantes bibliothèques municipales dépositaires de fonds anciens de la part de l'Etat (54 bibliothèques municipales classées par la loi de 1931) bénéficient de la mise à disposition d'au moins un emploi de conservateur de bibliothèque de l'Etat, de même que toutes les bibliothèques départementales de prêt.

La dernière estimation par le ministère de la culture des dépenses culturelles des collectivités locales pour 2002 donnait les montants de dépenses suivantes pour les bibliothèques et médiathèques :

Dépenses 2002 des bibliothèques et médiathèques (en K€)

Régions	Départements	Communes de plus de 100.000 habitants	Coopération intercommunale	TOTAL
8 356	23 148	187 177	36 648	255 329
5 129	144 858	661 552	41 812	853 351
13 485	168 006	848 729	78 460	1 108 680

Les statistiques du ministère de la culture donnaient les chiffres suivants pour 2004 en ce qui concerne les réseaux des bibliothèques municipales et départementales de prêt :

- 2 913 bibliothèques municipales²² employaient 21 382 ETPT rémunérés, disposaient d'un total de 90 millions de livres et 500 000 périodiques pour 5,6 millions de lecteurs inscrits, représentant 17,5% de la population desservie. Les acquisitions d'ouvrages s'élevaient, en 2004, à 4,9 millions d'imprimés. Leurs dépenses documentaires totales se montaient à 92,5 M€.
- 97 bibliothèques départementales de prêt desservant 17 091 communes sur 35 167 à desservir, soit 22,6 millions d'habitants sur les 30 millions à desservir. Les BDP employaient 2 462 ETPT, disposaient de 23,1 millions d'imprimés. Le nombre d'ouvrages acquis en 2004 s'élevait à 1,54 million d'exemplaires, pour des dépenses documentaires totales de 26,9 M€.

B. Des interventions facultatives en faveur des actions d'animation autour du livre et de promotion de la lecture pour les différentes catégories de collectivités territoriales

Actuellement, il existe dans 18 régions sur 26 des agences régionales du livre ou des offices régionaux du livre, financés par les conseils régionaux. Quelques régions disposent même des deux types d'institution.

Les agences régionales du livre ont, en général, pour mission d'organiser la coopération interprofessionnelle des auteurs ainsi que des médiateurs du livre, à savoir bibliothécaires, responsables d'organismes oeuvrant en faveur de la lecture, monde de l'enseignement.

Les offices régionaux du livre s'adressent plutôt aux acteurs de la chaîne marchande du livre, éditeurs et libraires, en leur offrant de façon exclusive, ou en général de façon cumulative, des prestations de centres de ressources, en soutenant des actions collectives, telles que la promotion collective des éditeurs de la région, en dispensant des aides à des projets individuels ou à des projets collectifs.

On se rapportera au tableau joint en annexe recensant ces structures et leurs missions.

Ces organismes sont, en général, soutenus par les conseils régionaux et par les DRAC, voire créés à l'instigation des premiers. Certains se sont vu déléguer par les conseils régionaux la gestion de l'instruction des demandes d'aides concernant le domaine du livre et de la lecture, plus rarement la gestion même de ces aides.

On prendra à titre d'exemple deux structures et la politique d'une région :

1. L'ARALD (Agence Rhône-Alpes pour le Livre et la Documentation), en Rhône-Alpes.

Elle résulte de la fusion, en 1993, de deux organismes, l'Office Rhône-Alpes du livre, créé en 1982 et intervenant auprès de tous les acteurs de la chaîne du livre -sauf ceux de la lecture publique- et de l'Agence de coopération régionale pour la documentation qui, depuis 1985, organisait la coopération professionnelle pour les bibliothécaires et les documentalistes.

²² Le nombre de bibliothèques recensées est supérieur : plus de 4 200, mais ne sont retenues ici que celles qui ont des dépenses annuelles de personnel égales ou supérieures à 7 500 € (soit l'équivalent d'un agent de catégorie C à mi-temps) ou dont le budget d'acquisition annuel est supérieur à 900 € et qui sont ouvertes au moins 6 heures par semaine.

Avec un budget de 1,2 M€ et 12 salariés, elle est financée aux deux tiers par le Conseil régional et au tiers restant par la DRAC.

Elle joue le rôle de centre de ressources pour tous les professionnels de la chaîne du livre. Elle les conseille sur la constitution et le dépôt des dossiers de demandes d'aide, elle aide à la formalisation de projets de développement de librairies, participe à l'élaboration de chartes professionnelles pour les éditeurs de la région ainsi que pour les librairies, pour les manifestations autour du livre, à des opérations de coopération interbibliothèques, telles que la mise en réseau des bibliothèques municipales des villes-centres de Rhône-Alpes, ou à la mise en valeur du patrimoine écrit par des expositions ou colloques. Elle gère enfin des bases de données relatives aux éditeurs, aux librairies, aux bibliothèques de la région.

L'ARALD assure également l'instruction des dossiers de demandes d'aides adressées à la Région pour tout ce qui concerne la chaîne du livre hors lecture publique – aide à l'édition d'ouvrages et de revues, à l'animation, aux librairies pour l'informatisation et l'animation. Elle intervenait de même pour la DRAC en ce qui concerne les projets soumis au titre du programme conjoint d'aides aux librairies inscrit au contrat de plan Etat-Région (CPER). Elle alloue enfin directement des bourses de création et de traduction grâce à un soutien spécifique de la DRAC.

L'ARALD est en fait le résultat d'une longue collaboration entre la Région et la DRAC en matière de politique du livre. L'implication de la Région Rhône-Alpes en ce domaine s'est traduite par le doublement de l'enveloppe de ses aides à l'édition en 2004. La DRAC fait état d'un « consensus non écrit avec la Région pour poursuivre la collaboration et les politiques conjointes dans le domaine de l'économie du livre au-delà de l'application du CPER 2001-2007 ».

2. *L'ARPEL en Aquitaine (Agence régionale pour l'écrit et le livre)*

Elle aussi résulte de la fusion fin 2003 du Centre régional des lettres d'Aquitaine (CRLA), créé en 1983 pour intervenir dans le domaine de l'économie et de la promotion du livre, de la vie littéraire et de l'information professionnelle ainsi que de la Coopération des bibliothèques en Aquitaine (CPA) qui, depuis 1987, organisait la coopération professionnelle en matière de lecture publique.

Le budget de l'ARPEL était de 1,2 M€ en 2006, financé à 72% par la Région et à 20% par la DRAC. L'ARPEL a pour missions d'aider à la promotion des éditeurs de la région, d'aider les librairies indépendantes dans le cadre d'un protocole d'accord Etat-Région de développement de la librairie signé en 2003, d'animer le réseau de la lecture publique, de favoriser la coopération entre les métiers du livre, d'aider à la valorisation du patrimoine écrit et documentaire, de même qu'au développement de la pratique de la lecture, et d'encourager la vie littéraire.

Comme l'ARALD, l'ARPEL instruit et analyse les dossiers de demandes d'aides pour le compte de la Région. Elle assure un rôle général d'ingénierie culturelle auprès de celle-ci pour toute sa politique dans le domaine du livre. Un contrat d'objectifs pluriannuel a été signé avec la Région à cet effet, accompagnée d'une convention d'exécution annuelle.

3. *La politique de la région Aquitaine dans le domaine du livre :*

La région a axé sa politique dans le domaine du livre autour de l'ARPEL, considérant qu'elle constituait une bonne interface entre les collectivités territoriales et les professionnels. Mais elle tient à affirmer sa volonté de conserver l'entier pouvoir de décision.

Sa politique en 2007 se décline suivant la chaîne du livre :

- aide au développement économique des éditeurs et à leurs programmes éditoriaux, pour un montant total de 210 000 €,

- aide aux librairies selon l'esprit du précédent protocole d'accord Etat/Région avec une enveloppe de 105 000 €,
- aide à des organisations professionnelles pour 56 500 €,
- subventions de manifestations autour du livre pour 238 000 €,
- subvention à la construction et à l'équipement de médiathèques et bibliothèques pour 736 000 €.

IV. LES AUTRES ORGANISMES PUBLICS INTERVENANT DANS LA CHAÎNE DU LIVRE

A. Les organismes de gestion collective des droits d'auteur

Le droit de reproduction par la reprographie institué par la loi de 1995 et le droit de prêt en bibliothèque institué par la loi du 18 juin 2003 ont organisé de nouvelles ressources au profit des auteurs et des éditeurs.

Ces deux droits sont soumis à une gestion collective, assurée respectivement par deux sociétés de perception et de répartition de droits d'auteur et de droits voisins : le CFC et la SOFIA.

Le total des droits perçus par ces deux sociétés au profit de leurs associés, auteurs et éditeurs, s'élevait respectivement à 30 M€ pour le CFC et à 20 M€ pour la SOFIA, soit un total de droits pour les auteurs et leurs éditeurs de 50 M€.

1. Le Centre Français d'exploitation du droit de Copie :

Le CFC a été créé en 1983 pour gérer le droit de reprographie, alors même que celui-ci n'avait pas encore de fondement juridique. Le CFC intervenait, en conséquence, sur la base de mandats individuels qui lui étaient confiés par les ayants-droit.

La loi de 1995 a créé le droit de reproduction par la reprographie en imposant aux organismes qui procèdent à la reprographie de publications d'acquiescer ce droit sur des bases contractuelles. Elle rend obligatoire la gestion collective de ce droit, assurée depuis lors par le CFC pour les auteurs et éditeurs de la presse écrite et de livres.

Les rémunérations perçues par le CFC se sont élevées en 2006 à 30M€.

Figurent parmi les principaux payeurs de ce droit les établissements d'enseignement secondaire et supérieur, les entreprises établissant des revues de presse, les administrations. Outre les droits de reprographie, le CFC perçoit des recettes sur la diffusion numérique des revues de presse. Elles représentent 3 M€ sur le total de 30 M€ perçu

L'ensemble des ressources du CFC s'élevait en 2006 à 32 M€, compte tenu des produits financiers engendrés par la trésorerie résultant du décalage dans le temps entre les perceptions des droits et leur reversement aux ayants-droit.

A partir de 2009, des droits pour diffusion numérique devraient également être perçus auprès de l'enseignement supérieur, sur le fondement de la loi DADVSI.

L'assemblée générale du CFC est composée de trois collèges :

- les éditeurs de livres,
- les éditeurs de presse,
- les auteurs.

2. La SOFIA

La loi du 18 juin 2003 a institué une rémunération en faveur des auteurs et de leurs éditeurs au titre du prêt des ouvrages en bibliothèque, rémunération devant faire l'objet d'une gestion collective. Plutôt que de confier cette gestion au CFC, le Syndicat national de l'édition (SNE) et la Société des Gens de Lettres ont préféré une nouvelle société de perception et de répartition des droits d'auteur et des droits voisins (SPRD), la SOFIA (Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit). Créée à cet effet, elle recourt, pour assurer cette mission, aux services du CFC qui lui refacture les prestations correspondantes.

S'agissant d'un droit entré en vigueur seulement au 1er janvier 2004, il est difficile d'indiquer le niveau des ressources annuelles qui peuvent être attendues au profit des auteurs et de leurs éditeurs en régime de croisière.

Les comptes de la SOFIA faisaient apparaître des perceptions au titre de l'année 2006 une recette de 12 M€, dont :

- 9 M€ de droits perçus sur le prix de vente des ouvrages achetés pour les bibliothèques de prêt
- 10,8 M€ de contribution de l'État au titre de droitforfaitaire par usager inscrit en bibliothèque de prêt.

Compte tenu des perceptions à encaisser encore au titre des années antérieures pour ce qui concerne le droit sur les ventes des ouvrages, le total des perceptions attendues sur le budget prévisionnel de la SOFIA en 2007 s'élève à 28,5 M€.

La SOFIA gère également les droits de copie des livres sur supports numériques reconnus par la loi du 17 juin 2001 aux auteurs et éditeurs de livres, aussi bien pour les textes que pour les images fixes. Ces droits sont actuellement beaucoup plus modestes que les droits de reproduction par reprographie gérés par le CFC et les droits de prêt en bibliothèque. Les sommes réparties au profit des auteurs et des éditeurs au titre des droits dont le fait générateur a eu lieu en 2005 s'établissaient à 942 000 €, dont 482 300 € au titre des éditions de textes.

B. L'IFCIC, Institut pour le financement du Cinéma et des Industries culturelles

Créé en 1983, l'IFCIC est un établissement financier qui a reçu mission du ministère de la culture et du ministère de l'économie et des finances de contribuer au développement, en France, des industries culturelles. C'est une société anonyme de droit privé remplissant une mission d'intérêt général. Son capital est partagé entre les principales banques françaises, les grands établissements financiers publics (Caisse des Dépôts et Sofaris) et l'État, qui en assure la direction. Il a pour mission de garantir le financement de projets culturels, essentiellement dans le domaine du cinéma.

L'IFCIC dispose de deux fonds de garantie actifs d'un montant net global supérieur à 30 millions d'€ : le plus important (le fonds de garantie Cinéma et Audiovisuel) est alimenté par le Centre National du Cinéma, et constitue 90% de l'activité de l'IFCIC. Un fonds « Industries culturelles » est doté par la DLL au profit de la chaîne du livre (dans la pratique, il n'a pas été doté depuis 1997). Il existait également par le passé un fonds « Disques », doté par la SACEM et les deux sociétés civiles de production, ainsi qu'un fonds de modernisation de la presse. L'ensemble de ces petits fonds a été fusionné en 2001.

Ces fonds permettent de garantir un encours de risque (part IFCIC) de l'ordre de 170 M€, correspondant à environ 360 M€ de crédits, tout en ménageant une capacité de prise de risques nouveaux. L'intervention de l'IFCIC représente donc d'abord un effet de levier. La garantie financière offerte par l'IFCIC représente généralement 50% du montant du crédit. Ainsi, en cas de défaillance, la perte de la banque est divisée par deux. L'IFCIC accepte un taux de risque maximum de 15%. Le taux de sinistralité constaté de 1983 à 2000 est de 15%. Cette bonne performance, qui s'est améliorée au fil des dernières années, s'explique selon l'IFCIC par la gestion de plus en plus rigoureuse des professionnels.

Dans le domaine de l'édition, quelques sinistres ont été enregistrés chez de petits éditeurs. Concernant ces professions, l'IFCIC estime que son rôle consiste principalement en un soutien pédagogique vis-à-vis des banques. Dans le domaine des librairies, l'IFCIC a soutenu des projets de modernisation et de reprise, en accordant son soutien, mais sans subvention. Enfin, une personne (sur 14) suit le secteur du livre, et ce secteur d'activité (édition de livres et de revues, fabrication, diffusion, distribution et librairies..) a représenté 1/3 des interventions de l'IFCIC en 2005.

Répartition par secteurs des bénéficiaires du fonds Industries culturelles de l'IFCIC en 2005 (hors sociétés en création)

	Nombre d'entreprises	%	CA moyen en K€	Fonds propres/ total de bilan	Dettes fin./ fonds propres	Dettes fin. en années de cash-flow
Musique	19	28%	3662	25%	3%	1%
Livre	22	32%	1650	30%	10%	70%
Spectacle vivant	21	31%	533	26%	11%	-
Divers	6	9%	641	4%	1%	-
TOTAL	68	100%				

Source : IFCIC

Le tableau suivant montre que l'encours garanti sur le secteur du livre (3,2 M€ en 2005) vient en deuxième parmi les secteurs d'activité, derrière la musique et devant le spectacle vivant.

Ventilation de l'activité du fonds Industries culturelles de l'IFCIC par secteur d'activité en 2005

Secteurs	Nombre d'entreprises	%	Crédit en K€	%	Risque	%
Musique	22	27%	4 504	42%	1 995	38%
Livre	27	33%	3 219	30%	1 711	32%
Spectacle vivant	25	31%	2 265	21%	1 184	22%
Multimédia	3	4%	690	6%	359	7%
Divers	4	5%	87	1%	61	1%
TOTAL	81	100%	10 765	100%	5 310	100%

Source : IFCIC

V. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DU DOMAINE DU LIVRE ET DE LA LECTURE

Les quatre principaux textes qui constituent ce cadre, d'une part la loi de 1981 sur le prix du livre, d'autre part trois textes en matière de droits d'auteur, structurent fortement l'économie du livre. S'y ajoute la récente loi sur les droits d'auteurs et droits voisins dans la société de l'information (dite « loi DADVSI ») du 1^{er} août 2006.

A. La loi du 10 août 1981 sur le prix unique du livre

Adoptée après les secousses créées dans la chaîne économique du livre, notamment dans le monde de la librairie, par l'abandon du système du « prix conseillé » et la création par voie réglementaire d'un système de « prix net » pour le livre, ce prix net étant le prix de cession par l'éditeur aux détaillants, la loi du 10 août 1981 instituait un mécanisme de prix unique du livre. La loi dispose que le prix de vente au détail de chaque ouvrage est fixé par l'éditeur, les détaillants ne pouvant consentir des rabais que dans des conditions bien précises ou à destination de certaines catégories d'acheteurs bien définies.

La philosophie de cette loi est d'assurer la diversité de la création grâce à une variété de canaux de ventes aux détaillants. Elle veut ainsi permettre à tous les lecteurs sur le territoire d'avoir accès au fonds le plus riche possible et fonde la concurrence entre détaillants sur la qualité et la richesse des fonds et non sur les prix.

Elle a pour objectifs de préserver un réseau suffisamment dense et dynamique de librairies indépendantes de qualité en même temps que de favoriser l'accès au public pour les ouvrages de petites maisons d'édition.

Contestée dans ses premières années d'application, notamment par les grandes surfaces généralistes et les grandes surfaces spécialisées dans le commerce culturel, la loi sur le prix du livre, qui structure très fortement les relations interprofessionnelles, n'est plus remise en cause. Les tables rondes organisées dans le cadre de « Livre 2010 » font même apparaître un fort consensus des professionnels de la chaîne du livre sur la loi dans ses grands principes, considérée par beaucoup comme un socle intangible.

Certaines dispositions de la loi font, en revanche encore débat, leur application étant considérée comme défailante. Il en est ainsi de l'obligation faite aux éditeurs de consentir aux détaillants des « remises qualitatives » en fonction des efforts faits par ceux-ci en matière d'animation, de diversité des fonds, de services offerts à la clientèle et de qualifications professionnelles de leurs personnels (article 2).

B. La loi sur le droit de reproduction par reprographie du 3 janvier 1995 :

Elle rend obligatoire l'exercice des droits des auteurs en matière d'autorisation de reproduction par la reprographie par une société de gestion collective. « La publication d'une oeuvre emporte cession du droit de reproduction par reprographie à une société régie par le titre II du Livre III [*société de gestion et de perception des droits d'auteurs et des droits voisins*] ».

Elle a ainsi facilité l'exercice réel de ce droit en conférant une légitimité à la gestion collective, jusque-là fondée uniquement sur des accords entre une telle société avec chacun des auteurs et éditeurs. La position de négociation de cette société, en l'occurrence le CFC, était considérablement renforcée vis-à-vis de tous les utilisateurs.

Les perceptions encaissées par le CFC en 1995 étaient de 1,5 M€. Elles se sont élevées en 2006 à 30 M€.

La loi de 1995 a, en principe, répondu au souci des auteurs et des éditeurs de ne pas être spoliés par des pratiques de reprographie massive, notamment par les établissements d'enseignement, les entreprises et les administrations. Elle complète ainsi le dispositif de taxe sur les appareils de reproduction dont les recettes sont affectées au CNL.

C. La loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 (art. L.311-1 du CPI) sur la copie privée numérique

Elle a étendu aux auteurs de l'écrit les droits à rémunération en contrepartie de la copie privée sur supports numériques. Cette rémunération prend la forme d'une redevance payée sur les supports vierges. La gestion de la perception en est assurée par la SORECOP, SPRD spécialisée dans la perception des rémunérations au titre de la copie privée de documents sonores pour le compte des sociétés d'auteur des domaines de la musique et de l'art dramatique, des sociétés de gestion collective de droits pour les producteurs de phonogrammes et pour les artistes-interprètes de tous les domaines.

Les droits perçus au profit des auteurs et éditeurs de l'écrit sont reversés par la SORECOP à la SOFIA, qui a la charge de reverser ces rémunérations aux titulaires de droit concernés.

D. La loi du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs.

Entrée en vigueur à compter du 1er janvier 2004, cette loi a institué une rémunération en faveur des auteurs stricto sensu, mais aussi en faveur de leurs éditeurs, au titre du prêt de leurs livres en bibliothèque ainsi qu'un régime de retraite complémentaire pour les écrivains et les traducteurs.

Cette rémunération est financée par deux sources :

- un financement à la charge de l'Etat correspondant à une contribution forfaitaire par usager inscrit dans les bibliothèques accueillant du public pour le prêt à l'exception des bibliothèques scolaires,
- un droit de 6% sur le prix public de vente des ouvrages achetés pour le compte des bibliothèques de prêt et qui doit être acquitté par les fournisseurs de ces ouvrages.

En contrepartie de la charge que ce prélèvement représente pour les fournisseurs des ouvrages aux bibliothèques, le plafond des rabais autorisés par la loi sur le prix unique au titre des ventes aux mêmes bibliothèques a été porté à 9% au lieu des 15% initiaux.

L'ensemble des droits ainsi perçus reçoit une double affectation :

- une première part est répartie à parts égales entre les auteurs et leurs éditeurs à raison du nombre d'exemplaires des livres achetés chaque année par les bibliothèques de prêt,
- une seconde part, qui ne peut excéder la moitié du total, est affectée à la prise en charge d'une fraction des cotisations au titre de la retraite complémentaire des écrivains et traducteurs gérée par l'IRCEC (Institution de Retraite Complémentaire de l'Enseignement et de la Création).

E. Droit d'auteur et droits voisins dans la société de l'information (dite « loi DADVSI ») du 1er août 2006.

Cette loi, au départ, avait un objectif technique : transposer la directive européenne 2001/29/C du 22 mai 2001 afin d'une part d'adapter certains points du droit de la propriété intellectuelle à l'univers numérique et aux nouvelles utilisations qu'il a fait naître, d'autre part de protéger les ayants-droit contre la contrefaçon.

Elle comporte néanmoins des dispositions relatives aux droits des auteurs et des éditeurs d'œuvres écrites. Contestées, pour certaines d'entre elles, dans leur principe par une partie des professionnels de l'édition, leurs conséquences pratiques ne sont pas encore mesurables.

Il s'agit de certaines dispositions instituant une exception au droit exclusif de l'auteur, notamment une exception en faveur des usages pédagogiques d'extraits d'œuvres protégées. Cette exception, qui entrera en vigueur au 1er janvier 2009, doit donner lieu à une rémunération négociée.

De même la loi a-t-elle institué l'obligation d'un dépôt sous forme de fichier numérique des ouvrages en vue de leur consultation par des handicapés sensoriels ou moteurs dans des établissements tels que les bibliothèques, centres de documentation ou archives. L'organisme désigné par la loi pour la gestion de ce dépôt est le CNL, ou un autre organisme désigné par décret.

F. Le régime de sécurité sociale des auteurs

Un régime de sécurité sociale spécifique aux activités de création a été instauré par une loi de décembre 1975 et permis d'unifier et de simplifier la prise en charge de la protection sociale des artistes auteurs.

L'AGESSA, association de 1901, a été agréée en décembre 1977 pour gérer le régime de sécurité sociale pour les auteurs de la création littéraire, dramatique, musicale, audiovisuelle et photographique.

Pour les écrivains, l'AGESSA succédait ainsi à la Caisse nationale des lettres, devenue Centre national des lettres, qui avait géré de 1956 à 1976 le régime de sécurité sociale des écrivains non salariés.

L'AGESSA comptait, début 2006, 9 183 affiliés et avait recouvré 118 M€ de cotisations et contributions, dont 20% pour les auteurs de musique.

Le régime de sécurité sociale des artistes auteurs, qui est une branche du régime général des salariés, est financé par des cotisations des artistes auteurs et par une part contributive à la charge des personnes physiques ou morales qui procèdent à la diffusion ou à l'exploitation des œuvres, en l'occurrence par les éditeurs pour le domaine du livre. Les diffuseurs et exploitants sont au nombre de 40 000 ; dont seulement 5 000 sont des contributeurs permanents.

Les prestations de ce régime de sécurité sociale comprennent les prestations en nature et en espèces au titre de l'assurance-maladie, les allocations familiales, les pensions de vieillesse et d'invalidité. Elles ne sont pas servies par l'AGESSA mais par les caisses de sécurité sociale du régime général compétentes.

La loi de 2003 sur la rémunération du prêt en bibliothèque a complété ce dispositif par un système de financement de régime complémentaire de retraite géré par l'IRCEC.

ANNEXE 7

AUDIT DE L'EFFICACITE DES AIDES DU CNIL

I. UNE EFFICACITE ECONOMIQUE GLOBALE DES AIDES AUX ACTEURS DIRECTS DE LA CHAÎNE DU LIVRE DIFFICILE A MESURER.

A. Le poids de cette aide selon les secteurs éditoriaux (poésie, théâtre, sciences humaines, littérature) est a priori très faible financièrement.

Globalement, en 2005, les aides du CNL vers les acteurs directs de la chaîne du livre, à savoir, auteurs et traducteurs, éditeurs et libraires, s'élevaient à 5,84 M€ pour un chiffre d'affaires total des différents secteurs éditoriaux (littérature, sciences sociales et humaines, littérature scientifique et technique, livres pour la jeunesse, bande dessinée, livres d'art et de bibliophilie) de 1 121 M€.

Il peut paraître étonnant, au plan de l'économie globale de l'édition française, que ces 1 121 M€ de chiffre d'affaires des éditeurs des secteurs concernés ne permettent pas de dégager une marge bénéficiaire permettant à ces éditeurs de prendre en charge, dans leur marge de rentabilité, même limitées à 3 ou 4%, ces 5,84 M€ qui n'en représentent que 0,52%. L'interrogation sur l'efficacité des aides du CNL formulée par la Cour des Comptes dans son rapport de 2003, ou du moins sur leur réelle utilité économique, pourrait donc être ici reprise.

Certes, il pourrait être invoqué que les ouvrages aidés par le CNL ne sont pas édités par de grands groupes éditoriaux qui, effectivement, pourraient assumer ces risques financiers, mais par des petites maisons d'édition spécialisées. On verra plus loin que, même si les « petits » éditeurs indépendants sont nombreux parmi les maisons d'édition bénéficiant d'aides du CNL, figurent également, parmi les allocataires, des maisons appartenant à des grands groupes, dont la présence est sans aucun doute justifiée si l'on s'en tient aux stricts critères de qualité des ouvrages.

Ces interrogations sont encore plus fortes si l'on considère que les résultats économiques des secteurs éditoriaux non aidés par le CNL devraient permettre aux éditeurs français, pris dans leur ensemble, de financer l'édition des ouvrages les plus difficiles et de faible diffusion – édition qui constitue l'objectif premier du CNL.

B. Mais des priorités certaines en faveur de certains secteurs éditoriaux.

En termes de nombre d'ouvrages aidés par rapport au nombre de nouveautés de chaque secteur, il apparaît que le CNL a, incontestablement, accordé la priorité à certains genres :

- le nombre d'ouvrages aidés en sciences humaines et sociales, philosophie comprise, représentait 7,9% de la totalité du nombre d'aides allouées par le CNL aux acteurs directs de la chaîne du livre hors librairies, alors que le nombre de nouveautés et nouvelles éditions de ce même domaine éditorial ne représentait que 6,11% du total des domaines éditoriaux susceptibles d'être aidés par le CNL.
- Cet écart de près de 2 points est encore plus significatif pour le domaine des ouvrages de théâtre et de poésie. Alors que les statistiques du CNL ne recensaient en 2005 que 155 titres nouveaux, les aides allouées au CNL aux auteurs, traducteurs et éditeurs étaient au nombre de 265²³, soit +71%. Plus même que comme un encouragement, ces chiffres peuvent être lus comme une politique globale de coédition de la part du CNL en faveur de ce secteur pointu à faible diffusion.

23 Le nombre supérieur d'aides par rapport au nombre de titres publiés s'explique aisément par :

- les bourses allouées aux poètes et auteurs dramatiques,

- le fait que les publications d'ouvrages de poésie et de théâtre réalisées par de petits éditeurs, cas fréquent, échappent souvent aux statistiques de production du SNE.

A l'inverse, alors que les titres de littérature, y compris étrangère, représentaient en 2005 73% des nouveautés de l'ensemble des secteurs éditoriaux ici examinés, les aides accordées en faveur des secteurs littéraires des domaines français et étrangers constituaient seulement 43% du total des aides analysées dans la présente partie. Sur ces 43%, 26,7% des aides sont allés vers la littérature étrangère, les aides en faveur de la littérature française contemporaine consistant essentiellement en bourses et bourses de résidences, les publications dans ce domaine n'étant pas aidées par le CNL.

II. L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES AIDES DIRECTES AUX PETITS EDITEURS PARAIT INDENIABLE

A. La dispersion de la répartition des aides entre les maisons d'édition est incontestable

683 maisons d'édition ou éditeurs assimilés avaient reçu du CNL des subventions à la numérisation, traduction ou publication, des aides aux revues, des prêts à la publication ou au titre du développement économique, et/ou encore des aides à l'extraduction.

Sur ces 683 éditeurs, 492 avaient reçu de la part du CNL en 2005 au moins 10 000 € d'aides à la publication, aides à la traduction et à la numérisation comprises mais hors extradition.

Les tableaux fournis par le CNL font apparaître une forte dispersion de ces aides entre les éditeurs. Les montants totaux des aides allouées aux plus grands groupes éditoriaux français (Hachette, Gallimard, Editis, La Martinière-Le Seuil), même s'ils étaient de loin les plus importants en valeur absolue, représentaient moins de 0,1 pour mille de leurs chiffres d'affaires.

On rappellera que le taux de la redevance sur le CA de l'édition, l'une des deux ressources du CNL, est de 0,20% du CA des éditeurs. Les quatre grands groupes ont reçu du CNL 822 000 € d'aides sur un total de 5,815 M€, soit 14%. Par rapport au total des CA de ces quatre groupes, les aides allouées par le CNL représentaient 0,03%.

B. La politique d'aide du CNL est déterminante pour les petits groupes et petites maisons d'édition.

La redistribution effectuée par le CNL vers les petites maisons d'édition est incontestable et forte, au contraire de l'idée répandue selon laquelle les aides du CNL iraient surtout vers de grands éditeurs disposant d'une importante surface financière.

Pour certains petits groupes fortement spécialisés dans la littérature et autres genres aidés par le CNL, les aides en 2005 étaient sensiblement au-delà de 0,2% de leur CA, le groupe Actes Sud, étant fortement emblématique de ces groupes, avec 43 aides pour 291 174 € soit 0,93% et plus encore les PUF qui ont bénéficié de 38 aides pour 221 100 € soit 1,45% de leur CA en 2005.

Les aides du CNL vers les petits éditeurs sont encore plus déterminantes lorsqu'il s'agit des genres littéraires très peu diffusés : la poésie et le théâtre, comme on l'a déjà vu plus haut en termes de nombre d'aides.

En 2005, le total de tous les types d'aides allouées par le CNL en faveur de la poésie et du théâtre, bourses et résidences d'auteurs incluses mais hors extradition, s'élevait à 857 000 € pour un chiffre d'affaires d'éditeurs de 7,15 M€ selon les statistiques du SNE. En admettant que le CA réel des éditeurs pour ces deux genres littéraires soit quelque peu supérieur, bon nombre d'éditeurs pour ces genres fonctionnant de façon artisanale et étant donc ignorés par les statistiques du SNE, les aides du CNL en 2005 représentaient de 5 à 10% du CA total, CA constitué au demeurant en grande partie par l'exploitation du fonds et non par les nouveaux titres.

Selon les statistiques du CNL, 27 petits éditeurs avaient bénéficié d'aides du CNL de 2003 à 2005. Pour 17 d'entre eux, les titres aidés sur ces trois années cumulées ont représenté plus de 30% du nombre de titres que chacun avait publiés durant cette période (cf. tableau en annexe).

Il est ainsi manifeste que pour la poésie et le théâtre, les aides du CNL représentent une part essentielle de leur activité.

Dans le domaine des sciences humaines et sociales et de la philosophie, sur 9 petits éditeurs aidés pendant la période 2003-2005, le nombre total de titres aidés avait représenté plus de 35% pour trois d'entre eux et plus de 20% pour deux autres.

Cette dispersion des aides du CNL entre les éditeurs et la redistribution de fait opérée par cet organisme à la fois vers certains domaines éditoriaux et vers les petits éditeurs peuvent être interprétées comme un gage de la diversité de la production éditoriale d'ouvrages supposés difficiles et donc à faible public ou à ventes lentes. A cet égard, on peut considérer que les objectifs que le CNL s'assigne sont bien atteints.

III. LE RAPPORT KPMG DE 2004 FAIT CLAIREMENT RESSORTIR UNE TROP GRANDE COMPLEXITE DES DISPOSITIFS D'AIDE DU CNL.

Les dispositifs d'aide du CNL s'organisent autour du principe de l'aide à l'édition de qualité, en l'accompagnant à tous les stades de la chaîne du livre :

- au stade de l'écriture : aide aux auteurs ou aux traducteurs des futurs ouvrages à publier,
- au stade du travail éditorial : aide aux éditeurs sur les dépenses de préparation (travail de coordination, iconographie)
- au stade de la publication : aide sur les frais de publication, notamment de fabrication, de préparation, de correction et composition du manuscrit
- au stade de la diffusion de l'ouvrage, une fois celui-ci publié : aides aux bibliothèques pour la constitution des fonds lors de leur création et de leur première année de fonctionnement ainsi que pour des acquisitions de fonds thématiques, aides aux librairies pour leur développement de fonds thématiques ou pour la diffusion de catalogues thématiques
- au stade de la promotion auprès des lecteurs potentiels : aides à des manifestations autour du livre
- au stade de la diffusion de l'ouvrage à l'étranger : aides aux librairies vendant des livres français à l'étranger pour des fonds thématiques, aides à la traduction d'ouvrages de langue française vers des langues étrangères.

Le CNL a formalisé récemment l'ensemble de ces dispositifs dans un recueil portant « règlement des aides ».

A. Les critères fondant l'examen des dossiers manquent de lisibilité

De fait, interviennent, à propos de tout projet, trois considérations :

- sa qualité intrinsèque,
- son degré de viabilité économique s'il n'y avait pas d'aide, compte tenu de la nature du projet mais aussi de la santé économique de ceux qui portent ce projet,
- la possibilité de faciliter l'accès d'un plus large public à ce projet éditorial par une action sur son prix de vente au détail.

Ces considérations fondent l'examen minutieux opéré par chaque commission du CNL concernée, composée de spécialistes du domaine et de représentants des différents maillons de la chaîne du livre. Le souci, sans aucun doute très louable, de cerner au plus près les obstacles auxquels peut se heurter un projet éditorial aboutit, cependant, à une absence de lisibilité vis-à-vis du monde extérieur au CNL.

B. La tentation d'un empilement des dispositifs d'aides

La sollicitude des commissions du CNL à l'égard de projets éditoriaux méritants et à l'égard des porteurs de ces projets -auteurs, traducteurs, éditeurs- pousse, en outre, à une diversification sans cesse croissante des mécanismes d'aides, ce qui se traduit par un empilement de ceux-ci, au risque d'apparenter les interventions du CNL à une politique « d'assistance » excessive.

L'énoncé ci-dessus des types d'aide tout au long de la vie d'un projet éditorial est, nous semble-t-il, éloquent.

IV. DES DISPOSITIFS D'AIDE QUI RISQUENT DE NE PLUS ETRE ADAPTES AUX ENJEUX

A. Une lourdeur de la gestion des aides aux projets éditoriaux individuels

1. Le très grand nombre de projets aidés affaiblit le critère d'excellence :

En 2005, le CNL a reçu 5 719 demandes d'aides, en a alloué 4 262, tous types d'aides confondus, subventions aux bibliothèques comprises, pour un montant total de 20,4 M€, soit un montant moyen unitaire d'aide de 563,12 €.

2. Il mobilise des ressources humaines externes et internes importantes :

16 commissions thématiques sont réunies trois fois par an pour examiner les demandes d'aides dans le cadre de 20 dispositifs d'aide sur un total de 30. La quasi-totalité d'entre elles sont composées d'au moins 12 membres, quelques-unes comportant une vingtaine de membres, voire plus.

Les quelque 2 890 dossiers aidés soumis au préalable à l'examen par des commissions ont fait l'objet chacun d'un rapport établi par des membres de ces commissions ou des experts extérieurs. On peut évaluer le temps des membres de commission et du travail d'expertise des dossiers à l'équivalent de 7 ETPT.

Enfin, en interne, 18,5 emplois sont mobilisés pour la gestion des dossiers à présenter en commission et pour la gestion de ces commissions, soit 156 dossiers par an par emploi, ou 14 dossiers par mois (11 mois/an) et par emploi. Le montant total des aides ainsi gérées s'élevait à 15,1 M€. C'est à comparer avec les modalités d'instruction des dossiers non soumis à commission – aides économiques aux entreprises et aux acquisitions des bibliothèques à leur création ou pour leur extension – qui sont assurées directement par 8 agents, les aides ainsi allouées s'étant élevées à 5,27 M€ en 2005.

B. La place faite aux librairies dans les aides du CNL n'est pas à la mesure des problèmes qu'elles rencontrent

Héritier de la Caisse nationale des lettres créée en 1946 et dont la mission jusqu'en 1976 était de « soutenir l'activité littéraire des écrivains français », le Centre national des lettres, devenu Centre national du livre, a placé les auteurs puis l'édition de qualité au cœur de ses interventions.

Le CNL n'a tiré que partiellement les conséquences du transfert opéré vers lui, à la fin des années 1980, d'une partie des compétences de la direction du livre et de la lecture en matière d'intervention en faveur de la chaîne économique du livre.

Les dispositifs d'aide aux librairies ne mobilisaient que 3,9% du total des crédits d'intervention du CNL. La répartition de ces crédits entre les différentes catégories professionnelles de la chaîne du livre était la suivante :

Catégories de bénéficiaires	Montants en milliers d'euros en 2005	En %
Auteurs, traducteurs ²⁴	3 180	15,6%
Editeurs ²⁵	5 940	29,13%
Librairies	787	3,86%
Exportation, diffusion à l'étranger, extraduction ²⁶	1 546	7,58%
Bibliothèques	5 891	28,89%
Manifestations autour du livre et associations	2 983	14,63%
Diffusion par l'audiovisuel	63	0,31%

Or, tant la toute récente étude sur les librairies commandée conjointement par le SNE et la DLL que les tables rondes de « Livre 2010 », soulignent que ce sont les librairies qui constituent actuellement le maillon le plus fragile de la chaîne du livre. Lourdes sont les menaces qui pèsent sur leur avenir, en particulier s'agissant des libraires indépendantes de qualité, alors même qu'elles sont le socle indispensable de la diffusion du livre sur support papier et donc la condition première de l'existence du livre sous cette forme.

24 Y compris subvention allouée à la Maison des écrivains.

25 Y compris aides aux revues.

26 Y compris aides aux librairies à l'étranger vendant des livres français et bourses accordées à des traducteurs étrangers traduisant des ouvrages français pour des séjours de courte durée en France.

C. Une logique d'aide ouvrage par ouvrage peu adaptée à certains enjeux majeurs

1. Elle ne permet pas le soutien à une vraie politique de développement des petites maisons d'édition :

La possibilité pour un petit éditeur de bénéficier pour un ouvrage donné d'une assistance financière à toutes les étapes de la vie de cet ouvrage ne suffit pas à permettre à cet éditeur bâtir une ligne éditoriale sur la durée non plus que de fonder une politique de diffusion et de distribution, deux stades économiques où les petits éditeurs connaissent des problèmes importants.

Les dispositifs de subvention aux « grands projets pluriannuels » et de prêt économique aux éditeurs qui pourraient répondre à cette préoccupation n'ont qu'une place marginale : 531 000 € pour les « grands projets pluriannuels » et 63 dossiers retenus ; 401 000 € pour les prêts économiques et 10 dossiers aidés, sur un total d'interventions de 5,7 M€ d'aides directes aux éditeurs.

Une des priorités des politiques publiques de soutien à la chaîne du livre devrait être l'accompagnement et le soutien aux investissements intellectuels, techniques et matériels nécessaires que doivent engager les différents acteurs de cette chaîne, notamment les éditeurs et les libraires, pour s'approprier le développement de la production et la diffusion numériques du livre.

Les dispositifs récemment mis en place par le CNL sont embryonnaires et modestes en la matière :

- subventions pour la numérisation d'ouvrages de référence,
- subventions pour la numérisation de revues,
- subventions pour la création d'une édition multimedia ou d'un site « compagnon »,
- subventions à la création et à la refonte de sites internet d'éditeurs.

En 2005, seulement 224 000 € avaient été alloués à 72 dossiers, dont 53 pour des revues, présentés par 33 bénéficiaires, soit une aide moyenne de 462 € par revue et de 5 027 € par site internet d'éditeur.

V. UNE INSUFFISANCE GLOBALE D'EVALUATION DES AIDES ALLOUEES.

A. Les bilans des aides et les rapports d'activité annuels sont certes très détaillés :

- pour chaque dispositif d'aide, est donnée, par secteur éditorial, la liste de tous les bénéficiaires, de l'objet et du montant des aides individualisées,
- des présentations synthétiques et analytiques sont par ailleurs fournies :
 - par dispositifs,
 - par secteur éditorial.

De même, sont mis en regard les nombres de dossiers présentés et les nombres de dossiers acceptés. L'une des instances ayant une vocation naturelle à se pencher sur ces documents pour faire une analyse critique des activités du CNL est le conseil d'administration, destinataire de ces bilans et rapports, dans le cadre de l'exercice de la gouvernance de l'établissement. A notre connaissance, il n'existe aucune formation restreinte émanant du CA pour procéder à cette analyse critique, difficile à réaliser sur le siège par un CA en séance plénière. Ce problème est au demeurant fréquent pour les établissements publics.

B. Mais les quelques évaluations faites en interne sont rudimentaires

Elles se limitent, pour les aides accordées aux éditeurs, à la vérification de la réalisation effective des ouvrages aux conditions de tirage et de prix de vente prévus dans les dossiers de demande d'aide ou encore de réalisation des travaux de numérisation ou de création de sites internet.

Pour les aides aux auteurs et aux traducteurs, aucune vérification formelle de réalisation du projet motivant l'aide n'est effectuée. La Cour des Comptes, dans son rapport de 2003, faisait en particulier remarquer qu'aucune procédure de suivi des auteurs, afin de s'assurer qu'à terme leurs travaux débouchent sur des publications effectives n'existait, sauf lorsque les intéressés sollicitent à nouveau une aide.

La substitution partielle de la formule de la subvention à celle du prêt engagée par le CNL depuis 2006 sur la base des suggestions du rapport de la Cour des Comptes présente l'inconvénient, au moins en matière d'évaluation a posteriori de l'aide, de dispenser le CNL de l'exercice d'analyse des résultats de l'exploitation d'un ouvrage aidé afin de déterminer, en tant que de besoin, si un report partiel des échéances de remboursement du prêt ou une remise d'une partie de celles-ci se justifient. Tend ainsi à disparaître un contrôle a posteriori de la gestion par l'éditeur d'un ouvrage aidé, pourtant fort utile au CNL dans une perspective d'évaluation globale de la pertinence de ses dispositifs d'aide.

Les rapporteurs ne peuvent que reprendre à leur compte la recommandation du cabinet KPMG en matière d'effort d'évaluation à engager par le CNL : « *Le CNL doit se donner les moyens d'une évaluation permanente de la pertinence de son dispositif qui passe par cette évaluation des résultats et par une meilleure connaissance des enjeux et problèmes spécifiques de ses bénéficiaires* ».

Synthèse des réformes proposées et des mesures prises par le CNL

Cour des Comptes (mars 2003)	KPMG (mars 2004)	Modifications intervenues depuis (février 2007)
Confusion des rôles de tutelle et de direction du CNL en la personne du DLL-Président du CNL	-	-
« Le CNL pratique une politique de redistribution indiscriminée du produit de la taxe sur les appareils de photocopie au profit de tout ce qui peut, de près ou de loin, se rattacher à la 'chaîne du livre' »	-	Subordination de la mise en place de toute aide nouvelle à la suppression d'une aide moins efficace.
	Confusion dans les critères d'attribution des aides / Complexité croissante des procédures	Création de quatre groupes de travail : « création et publication », « diffusion », « entreprise », « numérisation » (septembre 2004-début 2005) débouchant sur une réforme mise en œuvre au 1 ^{er} janvier 2006.
		Recentrage des aides vers des œuvres visant un public « en quête de culture » et non plus seulement spécialisé ou universitaire
Absentéisme de certains membres au CA du CNL		Instauration d'une règle selon laquelle un membre est réputé démissionnaire au bout de trois absences successives.
Absence de suivi systématique du devenir des projets aidés		Versement des aides en deux fois pour permettre un meilleur suivi des projets aidés.
Absence d'évaluation de l'efficacité des aides		

« un doute sérieux affecte la relation de causalité entre le soutien à un ouvrage et sa publication »		
« La majeure partie (5/6) des aides n'est pas attribuée sur la base d'une analyse des 'lacunes' du marché de l'édition, mais sur proposition des demandeurs » : « l'impact des aides aux éditeurs sur la production éditoriale est sujet à caution »		
Pertinence de certaines aides aux auteurs		
Pertinence faible d'aides trop générales auxquelles il faudrait substituer des aides ciblées		
Imprévisibilités des recettes		-
Diminution de la part affectée aux bibliothèques et accroissement de celle affectée aux manifestations		
Abus ponctuels dans l'attribution d'aides à des auteurs « dont la situation n'a rien de précaire »		Recrutement d'une assistante sociale
Financements de dépenses sans rapport avec les objectifs poursuivis (prise en charge de frais de la DLL par le CNL)		Engagement pris par le Président du CNL de « mettre fin à ces errements »

Lettre de mission	Modifications y répondant
« Ainsi, en 2005, près de 50% des opérations de soutien à la vie littéraire en région ont fait l'objet d'un double subventionnement CNL/DLL »	Création d'un groupe de travail « vie littéraire » (CNL-DLL-DRAC-Maison des écrivains) (avril-juin 2005) pour faire des propositions de répartition des tâches entre les DRAC et le CNL : élaboration d'un règlement des interventions du CNL en matière de vie littéraire

C. Les risques de doublon entre les aides du CNL et les autres dispositifs publics :

1. La nécessité de poursuivre la clarification des interventions du CNL et de la DLL.

Les transferts de compétences de la DLL opérés depuis la fin des années 1980 vers le CNL en matière d'interventions financières à destination de la chaîne économique du livre constituent un progrès sensible. Mais ils doivent se poursuivre dans le domaine de la diffusion du livre français à l'étranger, pour lequel coexistent encore les dispositifs d'intervention du CNL et de la DLL.

Outre qu'elle est critiquable administrativement et juridiquement, la double autorité sous laquelle est placé le Bureau du livre français à l'étranger, celle du chef du département de l'économie du livre de la DLL et celle du directeur du CNL, est révélatrice au moins d'une très grande proximité des problématiques traitées par la DLL et le CNL dans ce domaine :

- certes, la DLL a la charge de subventionner les quelques grandes structures professionnelles oeuvrant pour l'ensemble de la profession : Centrale de l'édition pour les polices d'assurance, Centre français de l'exportation du livre (CELF) pour le traitement des petites commandes des librairies étrangères et Bureau International de l'Édition Française (BIEF) pour la promotion collective ;
- mais certaines aides gérées par le CNL sont fortement complémentaires :
 - les subventions aux librairies étrangères pour des fonds thématiques, aides qui transitent au demeurant par la Centrale de l'Édition,

- aides aux extraductions, que complètent les missions du BIEF en matière de cession de droits d'ouvrages français à des éditeurs étrangers.

Dans la mesure où la diffusion du livre français à l'étranger ne constitue pas une mission publique de nature régaliennne, on ne voit pas pourquoi les dispositifs actuellement gérés par la DLL ne pourraient pas être transférés au CNL, sous réserve de l'existence d'une instance de pilotage associant professionnels et pouvoirs publics.

2. Les dispositifs d'aide du CNL et des DRAC ainsi que des régions se recouvrent très largement.

a) En matière d'aides aux bibliothèques publiques

Les DRAC disposent du concours particulier aux bibliothèques pour aider au financement de travaux d'aménagement et à l'équipement des bibliothèques municipales et départementales de prêt. Ne sont pas pris en charge, sur ce concours particulier, les acquisitions de collections, même au titre du démarrage de la bibliothèque concernée. En revanche, peuvent être financées les opérations de numérisation, de signalement et de diffusion des collections.

C'est donc le CNL qui est sollicité pour la constitution des collections et le développement de fonds thématique.

Même reformés par le décret du 11 octobre 2006, les dispositifs des concours particuliers aux bibliothèques ont ainsi défini la nature des dépenses éligibles à ces concours par commodité en tenant compte des ressources déjà mobilisables au CNL et non suivant un fondement juridique de répartition de compétences entre collectivités publiques ou organismes publics. On ne voit pas, a priori, ce qui juridiquement aurait interdit de disposer dans le décret que les acquisitions de collections pour de nouvelles bibliothèques publiques de prêt fussent aidées sur les concours particuliers.

b) En ce qui concerne le soutien aux autres acteurs de la chaîne du livre

Dans ce domaine, c'est davantage de recouvrement entre les dispositifs d'aide du CNL et ceux des DRAC et des régions que de simple complémentarité qu'il faut parler. Ces dispositifs cumulés peuvent s'analyser comme une panoplie de ressources mises à disposition des décideurs publics sur le terrain, qu'ils mobilisent au gré des disponibilités financières et, en corollaire, comme une pluralité de guichets d'aides pour les acteurs de la chaîne du livre.

La diversité des sources de financement du livre

	CNL	DRAC	REGIONS, par l'intermédiaire éventuel d'agences ou centres régionaux du livre
Pour les auteurs	Bourses, résidences, allocations annuelles, aides d'urgence		Bourses, résidences selon les régions
Pour les éditeurs	Subventions, prêts	Subventions	Subventions à des projets ou programmes éditoriaux ou à des projets de développement, à la promotion collective selon les régions
Pour les libraires	Subventions pour des fonds thématiques, prêts pour des projets de création, de développement	Subventions à des projets individuels ou à des opérations collectives	Subventions à des opérations de numérisation, d'animation, de développement de fonds suivant les régions
Pour les manifestations littéraires	Subventions	Subventions	Subventions

Les conseillers livre et lecture des DRAC sont en principe systématiquement consultés par le CNL pour trois types d'aides de celui-ci :

- les aides aux bibliothèques de prêt pour leurs acquisitions,
- les aides aux manifestations littéraires,
- les aides aux librairies.

Il n'y a pas obligation pour les demandeurs des aides d'adresser leurs dossiers par le canal des DRAC.

c) Outre les risques de redondance, les interventions directes du CNL en direction d'acteurs de la chaîne du livre en région s'inscrivent au rebours du processus général de déconcentration des politiques d'aides du ministère de la culture

Longtemps, le ministère de la culture a pu être légitimement réticent à la déconcentration pour les domaines de la création :

- par souci de garantir une excellence qui doit s'apprécier au niveau national voire international,
- par souci de garantir la diversité des démarches artistiques et des sensibilités, au-delà des préférences partisans locales ou des groupes de pression professionnels locaux,
- par faiblesse des structures administratives des DRAC.

Or, les dispositifs d'aides du ministère de la culture ou auxquels il participe ont été fortement déconcentrés :

- dans les domaines du spectacle vivant – musique, théâtre, danse, arts du cirque, de la rue – toutes les procédures d'aide ont été déconcentrées au niveau des DRAC. Ne sont décidées en centrale que les aides des établissements publics nationaux – théâtres nationaux, dramatiques ou lyriques, Centre national de la danse... ;
- dans le domaine des arts plastiques, les aides à la création sont largement déconcentrées, voire décentralisées :
 - politiques d'acquisition et de diffusion de l'art contemporain par les Fonds régionaux d'art contemporains, structures régionales dépendant en grande partie des régions,
 - dispositifs d'aide du ministère de la culture aux expositions et aux projets déconcentrés auprès des DRAC.

Les domaines du patrimoine participent de ce mouvement :

- outre la déconcentration des procédures d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, il faut souligner la décentralisation complète des missions de l'inventaire général des richesses artistiques entrée en vigueur au 1er janvier 2006,
- certains grands établissements nationaux, à vocation patrimoniale et dont les missions sont donc a priori fortement enracinées géographiquement par un patrimoine immobilier et mobilier, participent, depuis peu, à ce grand mouvement de régionalisation :
 - « antenne » du Louvre à Lens,
 - « antenne » du CNAC-GP à Metz,
 - maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments historiques d'Etat relevant du ministère de la culture confiée au Centre des monuments nationaux.

Les interventions directes du CNL en région sont défendues par les conseillers livre et lecture en région :

- ils y voient un moyen de disposer de ressources complémentaires pour la politique dont ils doivent assurer la mise en oeuvre, et surtout «sanctuarisées » du fait de leur inscription au budget du CNL, au contraire des ressources sur budget d'Etat déconcentrées et assujetties aux pratiques de fongibilité dans le cadre des budgets opérationnels du programme 131 « Création » sur lequel ils sont inscrits. Cette fongibilité s'exerce actuellement le plus souvent au détriment du secteur du livre et de la lecture au profit des secteurs des spectacles vivants, théâtre, danse, arts de la rue, musique, qui mobilisent, de loin, la masse la plus importante des dotations des BOP du programme 131 ;
- au-delà de ces raisons pratiques fort compréhensibles, le traitement de dossiers de portée locale ou du moins infra-nationale et mettant en jeu des sommes ne dépassant pas le plus souvent les 10 000 € constitue un anachronisme administratif. Il est contraire à l'exercice par les directeurs régionaux des affaires culturelles de la maîtrise des politiques culturelles dont ils ont la charge de l'application en région.

D. Les interrogations de la mission sur l'articulation entre le CNL et d'autres organismes publics d'intervention

1. Les dispositifs de garantie d'emprunts gérés par l'IFCIC pourraient apparaître comme une alternative aux dispositifs de prêt gérés actuellement par le CNL.

Dès lors que le CNL s'efforce de réduire ses interventions sous forme de prêts dans l'esprit des recommandations du rapport de la Cour des Comptes de 2003 et que ces prêts subsistent notamment pour les développements économiques des maisons d'édition et des librairies, il convient de se demander si ce processus ne doit pas être poussé à son terme en transférant à l'IFCIC la mission d'intervenir, à partir de fonds publics, en matière de prêts, soit pour garantir les prêts bancaires, soit pour gérer directement ces prêts qui seraient des avances²⁷. Comme le soulignait un responsable de l'IFCIC, les prêts du CNL sont « sains » car ils sont le plus souvent adossés à des emprunts bancaires.

Dans l'hypothèse de tels transferts de mission, avec des fonds dotés par le CNL ou la DLL, donnant lieu à convention, la DLL ou le CNL pourraient siéger dans les instances sectorielles d'orientation ou consultatives de l'IFCIC.

2. Les dispositifs d'aides aux librairies du FISAC et de l'ADELIC recourent ceux du CNL

La coexistence de ces différents dispositifs est d'offrir plusieurs guichets, soit alternatifs soit complémentaires, aux libraires cherchant des financements à leurs projets de développement éditorial ou d'entreprise. La DLL est associée à l'instruction des dossiers de chacune de ces instances de façon diverse : participation à la décision pour ce qui concerne les aides du CNL, orientations générales pour les aides de l'ADELIC dont elle n'est pas la principale source de financement, suivi général des activités du FISAC, l'instruction des dossiers étant confiée par le FISAC aux DRAC en liaison avec les services déconcentrés du ministère du commerce et de l'artisanat.

Cette multiplicité d'interventions possibles peut se comprendre dans une logique de « tour de table » financier. Il serait cependant souhaitable que la DLL dispose d'une vision globale et suffisamment complète des recours effectifs à ces différents dispositifs et soit en mesure d'évaluer régulièrement la pertinence et l'efficacité des politiques suivies par les différents organismes au-delà du critère que constitue la facilité d'actionner un levier de financement plutôt qu'un autre. A cet égard, la participation des mêmes experts aux instances de décision des différents organismes, si elle facilite une coordination des interventions, expose au risque d'un cumul d'erreurs d'appréciation.

E. Les aides du CNL aux bibliothèques universitaires sont contestables dans leur principe :

Elles s'élevaient en 2005 à 1,12 M€ sur un total de 5,89 M€ alloués par le CNL à l'ensemble des bibliothèques. La justification d'une telle aide est que les bibliothèques universitaires constituent un lieu de diffusion pour les ouvrages de fonds de l'édition française, notamment en matière de recherche.

²⁷ On rappellera que le cœur de métier de l'IFCIC est l'octroi de garanties aux entreprises culturelles dans le montage des financements soit de projets spécifiques, cas le plus fréquent pour le secteur du cinéma, soit de projets de développement.

Or il est au cœur même des missions des universités françaises, à partir des moyens publics qui leur sont alloués, d'assurer la diffusion et la promotion de la pensée et de la recherche françaises et donc de faire appliquer par les bibliothèques qui relèvent d'elles les politiques d'acquisition appropriées. Les responsables des universités, prescripteurs de ces achats, devraient y être d'autant plus attentifs que les auteurs de ces ouvrages sont souvent leurs collègues et qu'eux-mêmes peuvent être auteurs.

La mission conclut qu'il n'entre pas dans les missions du CNL de pallier les défaillances éventuelles des universités en matière de politiques d'achats d'ouvrages.

ANNEXE 8

LES PERSPECTIVES BUDGETAIRES DU CNIL

LES PERSPECTIVES BUDGETAIRES DU CNL

I. LES PERSPECTIVES DE RECETTES

Deux taxes, régies par les articles 1609 undecies à 1609 quindecies du CGI, sont affectées au CNL :

- la taxe sur l'édition des ouvrages de librairie, dont le taux est de 0,2%, est due par les entreprises d'édition de librairie à raison des ventes de livres. Sont exonérés du paiement de la taxe les éditeurs dont le chiffre d'affaires de l'année précédente pour la branche d'activité imposable n'a pas excédé 76 300 €. Le produit de cette taxe était de 5 M€ en 2005, 5,6 M€ en 2006. Il connaît donc une certaine stabilité, qui reflète la bonne tenue du marché de l'édition, malgré des craintes récurrentes exprimées par la profession ;
- la taxe sur les appareils de reproduction et d'impression, due par les entreprises qui fabriquent ou font fabriquer en France (territoire où s'applique la législation relative à la TVA, ainsi que les DOM) des appareils de reproduction ou d'impression dont la liste est fixée par arrêté. Sont imposables les ventes, les livraisons à soi-même, les importations et les acquisitions intra-communautaires de ces appareils. L'assiette de la taxe a été modifiée en loi de finances 2006 pour intégrer les appareils multifonctions à partir du 1er janvier 2007, tandis que le taux de la taxe a été porté de 3% à 2,25%, pour ne pas entraîner un accroissement excessif de la recette. Le produit de cette taxe était de 16,4 M€ en 2005, 14,9 M€ en 2006. Du fait de l'évolution technologique, on a observé en effet un tassement du produit de la « taxe sur la reprographie », analysé en décembre 2005 par Serge KANCEL, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles. Celui-ci identifiait « l'inéluctable disparition du photocopieur classique », et « la mauvaise prise en compte des appareils multifonctions » comme raisons principales de la baisse des recettes du CNL provenant de la reprographie : 20,2 M€ en 2002, 18 M€ en 2003, 16,2 M€ en 2004.

L'année 2007 représente donc la première année de mise en œuvre du nouveau régime de taxes du CNL, fondé sur une extension d'assiette couplée à une baisse de taux. Cette solution a été préférée à un doublement de la taxe sur les appareils de reprographie, dont le rendement théorique aurait été comparable, mais qui aurait eu pour inconvénient de frapper de manière excessive une partie limitée du parc, et aurait probablement incité des importateurs à privilégier le dédouanement dans d'autres pays de l'Union européenne. Elle aurait, de surcroît, présenté un caractère inéquitable puisque les appareils multifonctions, c'est-à-dire précisément ceux qui sont de plus en plus utilisés à des fins de reproduction de documents, auraient été dispensés du paiement de la taxe.

Evolution des recettes du CNL de 2002 à 2006 (en €)

	2002	2003	2004	2005	2006
JANVIER	1 714 729	1 246 018	535 350	281 199	525 629
FEVRIER	3 640 454	4 252 396	4 105 383	4 584 651	4 093 729
MARS	1 299 315	1 621 285	1 592 483	1 606 804	1 370 114
AVRIL	1 086 968	2 693 670	1 373 852	1 261 360	1 186 295
MAI	1 244 771	1 416 571	1 565 502	1 524 156	1 492 929
JUIN	1 329 486	1 217 213	1 259 554	1 751 453	1 851 225
JUILLET	2 631 024	1 394 940	1 658 298	662 357	3 187 722
AOUT	2 587 452	2 285 317	3 175 950	3 469 741	2 095 022
SEPTEMBRE	2 322 285	1 103 401	890 869	932 157	835 216
OCTOBRE	2 044 942	983 760	888 406	1 201 704	1 395 781
NOVEMBRE	2 616 239	1 785 972	1 474 726	1 529 575	998 416
DECEMBRE	2 485 373	2 652 211	2 422 563	1 482 809	1 395 781
CUMULS MOIS EN COURS	25 003 038	22 652 753	20 942 937	20 287 966	20 427 858
TOTAUX ANNEE	25 003 038	22 652 753	20 942 937	20 287 966	20 427 858

A. Un double canal de perception des taxes sur les appareils de reproduction et d'impression

La taxe est recouvrée depuis le 1er janvier 1993 :

- par la Direction générale des douanes et droits indirects pour les importations d'appareils en provenance de pays et territoires tiers à la Communauté européenne. Les formalités et les contrôles sont maintenus dans leur forme actuelle ;
- par la Direction générale des impôts dans tous les autres cas , moyennant un prélèvement de 4% pour frais de gestion : acquisitions intracommunautaires, ventes et livraisons à soi-même. Le montant de la redevance due à raison de ces opérations est déclaré par les redevables sur l'imprimé 3310 A (cadre B, ligne 52). Cet imprimé déposé à la même date que la déclaration de chiffre d'affaires à laquelle il est obligatoirement joint doit normalement être accompagné du paiement de la redevance. Les petites entreprises qui bénéficient de la franchise en base sont également dispensées de la redevance.

La ventilation de ces recettes brutes (hors frais de gestion) en distinguant à la fois les deux taxes et leur canal de perception, s'analyse ainsi au cours de l'année 2006 :

Produit des deux taxes affectées au CNL en 2006

2006	repro. douanes	repro. impôts	total reprographie	édition	justifs attendus	crédits perçus	remboursements	cumuls 2006 brut
Total JANVIER	292 891,00 €	189 081,60 €	481 972,60 €	43 656,50 €	- €	525 629,10 €	- €	525 629,10 €
Total FEVRIER	375 689,00 €	1 153 706,88 €	1 529 395,88 €	2 565 783,25 €	- €	4 095 179,13 €	1 450,00 €	4 620 808,23 €
Total MARS	271 124,84 €	970 538,88 €	1 241 663,72 €	128 449,94 €	- €	1 370 113,66 €	- €	5 990 921,89 €
Total AVRIL	265 161,84 €	894 192,00 €	1 159 353,84 €	29 761,00 €	- €	1 189 114,84 €	2 820,00 €	7 180 036,73 €
Total MAI	292 009,00 €	1 070 938,56 €	1 362 947,56 €	150 759,10 €	- €	1 513 706,66 €	20 778,00 €	8 693 743,39 €
Total JUIN	279 669,00 €	1 543 401,60 €	1 823 070,60 €	30 628,95 €	- €	1 853 699,55 €	2 475,00 €	10 547 442,94 €
sous total 1er semestre	1 776 544,68 €	5 821 859,52 €	7 598 404,20 €	2 949 038,74 €	- €	10 547 442,94 €	27 523,00 €	10 547 442,94 €
Total JUILLET	288 401,00 €	1 508 347,20 €	1 796 748,20 €	1 390 973,67 €	- €	3 187 721,87 €	- €	13 735 164,81 €
Total AOUT	236 172,00 €	964 432,32 €	1 200 604,32 €	894 418,16 €	- €	2 095 022,48 €	254,00 €	15 830 187,29 €
Total SEPTEMBRE	305 841,72 €	436 487,04 €	742 328,76 €	92 818,82 €	- €	835 147,58 €	5 196,00 €	16 665 334,87 €
Total OCTOBRE	367 139,00 €	1 036 646,40 €	1 403 785,40 €	87 630,19 €	- €	1 491 415,59 €	62 662,00 €	18 156 750,46 €
Total NOVEMBRE	312 805,96 €	655 751,04 €	968 557,00 €	135 326,68 €	11,52 €	1 103 895,20 €	9 844,00 €	19 260 645,66 €
Total DECEMBRE	214 541,32 €	1 014 322,56 €	1 228 863,88 €	30 347,49 €	99 229,52 €	1 358 440,89 €	12 961,00 €	20 619 086,55 €
sous total 2e semestre	1 724 901,00 €	5 615 986,56 €	7 340 887,56 €	2 631 515,01 €	99 241,04 €	10 071 643,61 €	90 917,00 €	10 071 643,61 €
Rembt exceptionnel							3 623 450,00 €	
Total général	3 501 445,68 €	11 437 846,08 €	14 939 291,76 €	5 580 553,75 €	99 241,04 €	20 619 086,55 €	3 741 890,00 €	20 619 086,55 €
Total net						16 877 196,55 €		
rembts/ taxes brutes						18,15%		

Source : Agence comptable du CNL

Les modalités d'ajustement de la nouvelle taxe sur les appareils de reproduction et d'impression ont été retenues pour parvenir dans des conditions optimales à un total de recettes du CNL de l'ordre de 35 M€ à partir notamment des statistiques du SNESSI (Syndicat national des entreprises de systèmes et de solutions d'impression) selon le schéma suivant :

Conditions d'évaluation des recettes du CNL pour 2007 en milliers €

Type d'appareil (Source SNESSI 2004)	Unités vendues en milliers	Prix unitaire	Produit en milliers €	Produit de la taxe à 2,25%
Copieur multifonction numérique	222	1 000	222 000	4 995
Imprimante multifonction	1 800	300	540 000	12 150
Imprimante jet d'encre	1 900	100	190 000	4 275
Télécopieurs	NC	NC	NC	
TOTAL	3 922	1 400	952 000	21 420
Autres recettes du CNL				
Recettes 2006 du CNL (reprographie) au nouveau taux				12 000
Recettes 2006 du CNL (édition) à taux inchangé				5 000
Provision pour alea (10%)				- 3 342
Total avec la nouvelle taxe				35 078

Source : MINEFI et Mission d'audit

B. Les facteurs qui peuvent affecter le rendement de la taxe

Dans le cadre ainsi aménagé, plusieurs facteurs peuvent affecter le rendement de la nouvelle taxe :

- la croissance, en termes physiques, des ventes d'appareils de reproduction et d'impression : le rapport KANCEL fait état d'une croissance de 10% en 2004. Selon les études de XERFI, la croissance des ventes d'appareils d'impression est estimée à 7% en 2006, 7,5% en 2007. Même si ce secteur est largement tributaire de l'activité économique en général, et si, s'agissant de la France, les prévisions de croissance pour 2007 incitent à la prudence, on observe donc des progressions très dynamiques, qui traduisent simplement la vitalité de l'économie numérique ;

2. la bonne application, tant par les services de l'Etat que par les opérateurs, de la nouvelle réglementation, celle-ci comprenant un volet communautaire (une nouvelle nomenclature douanière au 1^{er} janvier 2007, qui détermine le classement tarifaire des biens importés à l'échelle européenne) et un volet national (l'ensemble des textes et instructions nécessaires à l'application des nouvelles règles d'assiette et de taux par l'administration douanière et par l'administration fiscale, ainsi que par les opérateurs) ;
3. la ventilation des opérations taxables entre la part liée à la TVA et celle liée aux importations, et les conditions de contrôle de la bonne application des nomenclatures et taxes dans ces deux canaux (le canal douanier étant réputé plus efficace en termes de recouvrement, dans la mesure où la fraude est sanctionnée par l'immobilisation des marchandises, ce qui équivaut à une retenue à la source).

C. Les impacts économiques sur le secteur de la reprographie des taxes affectées au CNL

La lettre de mission demande à l'audit d'« analyser les impacts économiques sur les secteurs de l'édition et de la reprographie des taxes affectées au CNL ». L'audit a examiné en annexe n°6 les conséquences des mécanismes d'aide du CNL sur le secteur de l'édition : ils opèrent une redistribution interne à l'édition, plus ou moins grande selon la part prise par les autres maillons de la chaîne du livre dans la mobilisation des aides du CNL (en fait c'est d'une redistribution au sein de la chaîne du livre dans son ensemble qu'il faut parler, et non au profit des seuls éditeurs).

Concernant le secteur de la reprographie, il convient d'examiner deux phénomènes de sens contraire : l'impact des ventes d'appareils de reproduction et d'impression sur le rendement de la taxe, car ces ventes conditionnent directement le rendement de cette dernière, et, réciproquement, les conséquences de la ponction ainsi opérée sur les résultats et les comportements des opérateurs.

L'audit précise que l'une et l'autre mesure nécessitent un appareil statistique qui n'existe pas aujourd'hui. Le rapport KANCEL notait lui-même que « le secteur de la reprographie, contrairement à celui de l'édition, n'est pas organisé en observatoire suffisant pour que l'on puisse disposer à la demande de données de synthèse économiques poussées »²⁸. Des reconstitutions ont donc été nécessaires.

Selon le tableau ci-dessus, le chiffre d'affaires des appareils²⁹ concernés par la taxe avoisine 1,6 milliard d'euros en 2004, dont 600 millions pour les photocopieurs classiques et 1 milliard pour les nouveaux appareils. Ce dernier chiffre est cohérent avec l'estimation de la valeur des imprimantes et des télécopieurs dans les déclarations d'échanges de biens (DEB) :

Valeur en millions d'€ des nouveaux appareils taxés

Année	Valeur des imprimantes introduites	Valeur des imprimantes importées	Valeur des télécopieurs introduits	Valeur des télécopieurs importés	TOTAL
2001	777	527	141	57	1 502
2002	571	623	65	60	1 319
2003	532	654	98	48	1 332
2004	537	609	116	47	1 309
2005	587	324	122	55	1 088

Source : DGDDI

²⁸ Page 10 du rapport de Serge KANCEL.

²⁹ A ne pas confondre avec le chiffre d'affaires des entreprises qui les fabriquent ou les importent, car leur activité porte également sur d'autres appareils non taxables. Le CA de ces entreprises avait été évalué par Serge KANCEL à 11 milliards d'euros en 2004, selon le Président du SNESSI, qui regroupe 19 entreprises adhérentes, lesquelles représentent 90% du marché français. Les plus importantes de ces entreprises sont Ricoh et Canon.

Concernant l'impact des taxes sur le secteur, en particulier dans leur nouvelle configuration, il est difficile à ce stade d'avancer un quelconque diagnostic : la mesure vient d'entrer en vigueur, et il est même probable qu'elle est incomplètement appliquée trois mois après la publication de la nouvelle taxe, même si son rendement est d'ores et déjà satisfaisant. L'audit doit par conséquent se limiter aux observations les plus élémentaires :

- le taux de 2,25% représente un prélèvement raisonnable sur le chiffre d'affaires de ces entreprises ;
- il s'applique dans un marché captif, puisque par définition tous les appareils de ce type commercialisés en France sont taxés, quelle que soit leur origine. Un opérateur basé à l'étranger ne tirerait donc pas d'avantage comparatif de sa localisation par rapport à un opérateur basé en France ;
- la croissance du secteur est suffisamment dynamique pour que cette charge de 2,25% soit répercutée au consommateur final sans difficulté dirimante, notamment dans un contexte de renouvellement rapide des appareils de cette nature, joint à une approche marketing agressive, qui consiste à minorer le coût des appareils au profit des consommables, comme l'encre (un litre d'encre pour imprimante vaudrait près de 1 500 euros).

D. Les conditions de recouvrement de la taxe en 2007 offrent de bonnes conditions de sécurité

Comme il a été indiqué, les taxes recouvrées par la DGI au profit du CNL sont autoliquidées par les redevables sur les formulaires de TVA. La connaissance par la DGI de la qualité de redevable de ces taxes repose donc essentiellement sur le civisme des contribuables. En effet, la surveillance par traitement informatique automatisé exercée à ce titre par les services fiscaux porte uniquement sur le dépôt ou l'absence de dépôt de la déclaration de TVA sur laquelle figurent ces taxes. C'est pourquoi, conscient des enjeux financiers que représentent ces taxes pour les organismes affectataires, le service de l'application de la fiscalité professionnelle a appelé l'attention des services à plusieurs reprises sur la nécessité de veiller au respect par le contribuable de ses obligations déclaratives et de paiement de l'ensemble des taxes affectées dont il est redevable. Une telle action a été conduite au cours du mois de septembre 2006, soit bien avant l'entrée en vigueur du nouveau régime.

En 2007, la mise en œuvre administrative de la nouvelle taxe et de ses conditions de recouvrement a donné lieu en gestion aux mesures suivantes :

- la nouvelle nomenclature douanière est entrée en vigueur le 1er janvier 2007, comme prévu, et apporte une plus grande facilité de classement des matériels. Dans l'ancien système, seules étaient taxées certaines machines à imprimer offset (position tarifaire 8443), certains appareils de bureautique (8741 99), les duplicateurs (8472 10), les duplicopieurs et autocopieurs (8472) et les copieurs numériques (9009). Les appareils multifonctions n'étaient soumis à la redevance que lorsqu'ils étaient classés comme copieurs numériques, le critère retenu pour ce classement étant une vitesse de copie supérieure à 12 pages par minute. Désormais, les appareils à fonction unique ou multifonctions sont identifiables sans difficulté ;
- le décret et l'arrêté du 1^{er} janvier 2007 sont entrés en vigueur dès le 3 janvier, sur la base de l'article 105 de la LFR 2006 ;
- les articles du CGI ont été modifiés sur ces bases, et le bulletin officiel des douanes n°6698 du 19 janvier 2007 informe les services de ces modifications ;

- la préparation d'une instruction fiscale a donné lieu à des demandes d'informations détaillées des syndicats de producteurs et de distributeurs d'imprimantes (FICIME, SIMAVELEC, SFIB), dans le courant du mois de janvier. Ces derniers ont posé le problème des imprimantes dédiées à la photo et des imprimantes à fonction exclusive (imagerie médicale, tickets de caisse, de billetterie...), et souhaité que la future instruction de la DGI précise leur statut. Ces questions d'interprétation ayant été réglées, le projet d'instruction (au visa des services fin mars) devrait être publié en avril, mais on peut considérer que certains opérateurs ont commencé d'appliquer effectivement la nouvelle règle fiscale dès sa publication en janvier ;
- un message (en interne : « flash ») rappelant aux contribuables l'obligation de déclarer et d'acquitter dans les délais les contributions affectées au CNL sera porté sur les déclarations de TVA du mois de juin 2007 et du deuxième trimestre 2007.

L'audit en conclut que le nécessaire a été fait par les services du MINEFI pour sécuriser dans des conditions raisonnables le rendement de la taxe en 2007.

E. Estimation des recettes de l'exercice 2007

Les modalités suivantes doivent être rappelées :

- en ce qui concerne le recouvrement par la DGI (livraisons par les fabricants et acquisitions intracommunautaires), la taxe est déclarée sur l'annexe 3310 A de la déclaration CA3, déposée selon la date légale de dépôt du redevable entre le 15 et le 24 du mois suivant la période de réalisation des opérations (article 39-1° de l'annexe IV au CGI). Elles sont saisies dans MEDOC (application informatique comptable de la DGI) et quotidiennement transmises à la recette générale des finances pour attribution au CNL. La Recette générale des finances retraite puis reverse ces fonds au CNL. Ils donnent lieu à des frais de gestion (4% des sommes recouvrées). Dans la pratique, on peut donc considérer que les recettes de mars 2007, afférentes aux ventes et acquisitions de février 2007, constituent le premier échantillon représentatif du rendement de la nouvelle taxe, le régime de croisière étant aujourd'hui à peu près atteint ;
- en ce qui concerne les importations, la liquidation est réalisée à chaque opération de dédouanement, et dans la pratique le CNL encaisse le produit de la taxe trois jours après. Selon les responsables rencontrés par la mission d'audit, le régime de croisière a été atteint dès le mois de janvier, du fait que l'instruction douanière a été émise dès le 10 janvier. C'est sans doute faire preuve d'optimisme, mais au moins peut-on penser que, trois mois après l'entrée en vigueur des nouvelles modalités de taxation, le canal douanier fonctionne au maximum de ses capacités.

Il convient par conséquent de comparer les recettes du premier trimestre 2006 avec celles de 2007 pour mesurer les progressions imputables au nouveau régime fiscal.

Situation des taxes au 31/03/2007

Comparaison 2006-2007

	janv-06	févr-06	mars-06	Cumul
Edition	43 656,50	2 565 783,25	128 449,94	2 737 889,69
Reprographie douanes	292 891,00	374 239,00	271 124,84	938 254,84
Reprographie impôts	189 081,60	1 153 706,88	970 538,88	2 313 327,36
	525 629,10	4 093 729,13	1 370 113,66	5 989 471,89
	janv-07	févr-07	mars-07	Cumul
Edition	2 294 776,71	398 989,90	91 776,00	2 785 542,61
Reprographie douanes	235 712,92	1 616 644,12	737 668,60	2 590 025,64
Reprographie impôts	1 889 990,40	249 523,20	2 409 776,92	4 549 290,52
Taxes non identifiées - absence de justificatifs			189 042,60	189 042,60
	4 420 480,03	2 265 157,22	3 428 264,12	10 113 901,37
Différence 2006/2007	3 894 850,93	-1 828 571,91	2 058 150,46	4 124 429,48
Evolution en %	740,99%	-44,67%	150,22%	68,86%

Les progressions observées sur les mois de janvier- février 2007 sont à prendre avec précaution : elles sont dues à un nouveau système informatisé de versement des taxes, qui fait gagner plusieurs jours en gestion par rapport à 2006. Seul le cumul est significatif, de même que le mois de mars. Or ces deux quantités font apparaître une sensible augmentation des recettes : +69% sur le premier trimestre, et un mois de mars en dépassement de plus de 50% par rapport à 2006 (+2,1 M€).

L'estimation des recettes de l'année 2007 proposé par la mission repose sur les hypothèses suivantes :

- Les recettes de mars 2006, hors taxe sur l'édition, sont de 1 241 654 €
- Les recettes de mars 2007, hors taxe sur l'édition, peuvent être estimées à 3 147 445 € (en supposant que les recettes dont l'origine est actuellement indéterminée, faute de justificatifs, proviennent uniquement de la taxe sur l'édition)
- Les recettes de mars 2006 correspondent à 8,3% des recettes totales de l'exercice 2006. Sur la base de ce rapport, les recettes de l'exercice 2007 peuvent être estimées autour de 37-38 M€. Il convient néanmoins de prendre cette estimation avec une grande prudence du fait qu'elle est calculée sur la base du seul mois de mars et toutes choses égales par ailleurs. Or les modifications introduites par la nouvelle taxe font que l'on touche une population différente de celle de 2006, ce qui rend la comparaison délicate.
- Ce calcul ne tient pas compte des recettes de la taxe sur l'édition, qui devraient se stabiliser en 2007 au même niveau qu'en 2006 (la profession anticipe une hausse de 0,5% du CA de l'édition), soit 5,5 M€. Neutraliser cette ressource dans l'évaluation des recettes 2007 revient à se donner une marge d'erreur de 13%. Une hypothèse optimiste (sans provision pour aléa) situerait les recettes du CNL autour de $37+5,5=42,5$ M€.

Dans ces conditions, l'audit considère que le rendement de la taxe sur les appareils de reproduction et d'impression devrait au moins confirmer en 2007 les prévisions qui ont servi à l'élaboration de la loi de finances, soit un total au moins égal à 36 M€.

F. Les conditions de contrôle des taxes peuvent-elles en améliorer le rendement en 2007 ?

L'audit précise d'abord que la base de données de l'administration fiscale en charge du contrôle ne permet pas de distinguer les deux taxes affectées au CNL. En effet, l'une et l'autre sont regroupées sous le même numéro (16091010 : Fonds national du Livre- article 1609 undecies à quindecies).

Des informations transmises par la DGI, il ressort que plusieurs contrôles ont été effectués sur ces deux taxes en 2005 et 2006 :

Etat des contrôles fiscaux sur les taxes du CNL de 2005 à 2006

Données	2005	2006
Nombre d'opérations	16	15
Montant des rectifications	58 886	446 555

Source : DGI

Ces opérations ont été conduites au niveau interrégional (DIRCOFI) à hauteur de 56% des opérations en 2005 et 46% en 2006. Cela veut dire que les entreprises contrôlées ont déjà atteint une certaine taille (les PME sont davantage du ressort des DSF, les très grandes entreprises de la DNVSF). Leur part dans le résultat total des rectifications est successivement de 66% et 26%. En 2006, la DNVSF a fait 20% des affaires notifiées et sa part dans le total des montants rectifiés est de 72% (300 392 € pour une seule affaire).

Compte tenu de l'opération exceptionnelle de 2006, la moyenne des opérations s'élève à 29 770 € en 2006, contre 3 680 en 2005.

On peut en conclure que, sur un total de 45 000 vérifications, le secteur du livre et de la reprographie a fait l'objet de contrôles fiscaux en proportion du poids qu'il occupe dans l'économie : l'assiette des appareils taxés étant plus large, ces contrôles ont donc vocation à s'accroître.

La mission considère que les conditions d'une bonne application de la taxe sont en définitive réunies :

- D'une part, le système de contrôle des importations par la douane possède un caractère très dissuasif, compte tenu en particulier du système de « retenue à la source » qui consiste, en cas de fraude, à immobiliser l'ensemble des marchandises sous douane³⁰.

30 Ce risque de « retenue à la source » suffit-il à expliquer l'augmentation des opérations de dédouanement hors de France, si on en juge par la diminution de la part douanière de la taxe en 2001 et 2004 ?

Evolution des parts douane et TVA de la taxe en million d'€

Année	Taxe totale	Part douane	Part TVA
2001	16,1	4,2	11,9
2002	20,2	10,5	9,7
2003	18,1	6,6	11,4
2004	16,2	5,6	10,6

Source : DGDDI

Il semble difficile d'expliquer par ce seul facteur la stratégie de dédouanement hors de France de certains opérateurs, qui repose le plus souvent sur une analyse globale de la chaîne logistique. Des opérations exceptionnelles ont également donné lieu à des réclamations de la part des entreprises importatrices, et ont pu jouer un rôle en ce sens. C'est ce que traduit la baisse du nombre des imprimantes importées : en 2001, leur valeur représentait 527 millions d'€, contre seulement 324 en 2005 (Source : DGDDI).

- D'autre part, les contrôles effectivement réalisés sur la partie déclarative des opérations assujetties à la taxe sont calqués sur les méthodes en vigueur pour le contrôle de la TVA. De surcroît, le nombre des agents économiques concernés est faible (moins de 100 selon le SNESSI).

G. Perspectives de recettes à trois ans

Sur la base du seul mois de mars 2007, la mission considère que les recettes du CNL pour 2007 devraient correspondre, dans une hypothèse prudente, aux prévisions de la LFI, soit au moins 36 M€. Une hypothèse optimiste la situe autour de 42 M€, que la mission ne retient pas à ce stade, faute de recul (un trop perçu de 3,7 M€ a été constaté en 2006, et, même si la nouvelle nomenclature est jugée plus robuste que l'ancienne par l'administration douanière, le risque de réclamation ou de contentieux est trop important pour être négligé dans la période de transition où nous sommes encore).

Ces recettes devraient pouvoir se maintenir en euros constants au cours des années 2008 et 2009, toutes choses égales par ailleurs :

Perspectives 2007-2009 d'évolution des recettes du CNL (Hypothèse prudente)

Recettes	2007	2008	2009
Edition	5	5,1	5,2
Reproduction	31	31,6	32,3
TOTAL	36	36,7	37,5

Hypothèse d'inflation : + 2% par an

Au-delà des paramètres économiques d'ensemble, d'autres facteurs sont néanmoins susceptibles d'affecter cette prévision à plus ou moins long terme, le premier dans le sens d'une augmentation des recettes, les autres d'une façon moins favorable ou plus incertaine :

- La fréquence et l'efficacité des contrôles fiscaux qui seront réalisés sur les opérations assujetties à la TVA, compte tenu du fait que ce canal prend une place de plus en plus importante dans le volume global des recettes du CNL, est à l'évidence un facteur de sécurisation du rendement de la taxe (mais le coût en gestion de cette politique doit rester proportionné),
- Les comportements des importateurs face aux conditions d'accueil des marchandises dans les ports français comparés aux autres ports européens, qui savent développer une stratégie agressive pour attirer de nouveaux clients,
- Le comportement des opérateurs, dont beaucoup sont nouveaux dans le dispositif : l'extension du périmètre de la taxe touche en effet des acteurs économiques qui échappaient jusqu'ici à la taxation en raison de la nature des équipements importés. La DGI considère que le nombre de déclarants (79 en 2006) qui acquittaient la taxe sur la reprographie va évoluer fortement en 2007 (en même temps, cette augmentation du nombre d'assujettis devrait introduire plus de stabilité dans les recettes, comme le montre le fait que les 407 déclarants à la taxe sur l'édition acquittent des montants très comparables d'une année sur l'autre),
- La vitesse de pénétration du livre électronique, dont l'arrivée est programmée pour 2008 : connecté au réseau et assimilable de ce fait à une bibliothèque de poche, va-t-il limiter le recours à la reproduction ? On peut aussi, à la lumière du passé, soutenir que l'offre croissante de contenus en ligne va augmenter la demande de copies papier (le besoin de reproduire étant proportionnel à la mise en ligne de contenus).

II. PERSPECTIVES DE DEPENSES DU CNL, EN LIEN AVEC LA DLL ET LES DRAC

Il n'entrait pas dans le cadre de cette mission d'auditer le fonctionnement du CNL dans le but, notamment, d'apprécier si chacune de ses dépenses d'exploitation était rigoureusement calibrée. L'audit s'est en effet concentré sur l'efficacité des aides, en notant seulement que le système de commissions apportait certes un éclairage intéressant à la direction du CNL, mais au prix d'une dépense importante : les commissions représentent l'équivalent de 7 ETPT, leurs frais de déplacement dépassent 200 000 €. L'audit a néanmoins, en réponse à la lettre de mission qu'il a reçue, cherché à définir le niveau des dépenses incompressibles du CNL, ce qui l'a amené à évaluer les dépenses de fonctionnement sous le critère de leur caractère récurrent ou ponctuel. Le même exercice, sur la base de ses constats, a été conduit sur les interventions du CNL. L'audit est arrivé à la conclusion qu'il était urgent pour l'opérateur de renoncer à la tentation de l'empilement des aides et de retrouver des marges de manœuvre au moyen d'une fongibilité accrue des crédits d'intervention.

A. Les crédits d'intervention du CNL doivent tendre vers une fongibilité totale en 2010

Sur la base de ses constats concernant l'organisation du dispositif de soutien, l'audit s'est efforcé de traduire budgétairement ses propositions de redéploiement des interventions du CNL en lien avec les mesures d'optimisation des actions de la DLL et les DRAC et selon trois axes :

- 1) Rompre avec la stratification des aides qui a prévalu jusqu'à maintenant et que le fonctionnement par commissions encourage fortement
- 2) Concentrer la DLL sur sa mission stratégique et sa fonction de pilotage des opérateurs du livre, en transférant tous ses moyens d'intervention à la nouvelle Agence nationale du livre pour ce qui concerne les aides aux structures nationale et à l'économie du livre, et en déléguant aux DRAC le soutien aux bibliothèques et aux manifestations littéraires
- 3) Redéployer du CNL vers les DRAC les crédits d'acquisition des bibliothèques et de soutien aux manifestations littéraires, à charge pour l'ANL de labelliser ces manifestations et de former les personnels des DRAC à cette mission, pour capitaliser sur son expertise, qui est incontestable.

Evolution des aides du CNL de 2006 à 2007

	Nombre de bénéficiaires 2006	Nombre d'aides 2006	Montant 2005 en M€	Montant 2006 en M€	BP 2006 en M€	BP 2007 en M€	écart 2007/2006
Auteurs et traducteurs *	430	430	2,89	2,48	2,54	2,79	0,25
Editeurs hors revues **	372	1486	5,31	5,15	5,32	6,05	0,73
Revue	344	424	1,50	1,34	1,64	1,64	0,00
Activités littéraires (dont Lire en Fête et aides aux associations partenaires du CNL)	426	437	3,70	3,65	3,82	4,17	0,35
Bibliothèques	940	979	5,89	5,80	5,50	5,28	-0,22
Politique numérique (BNUe)					0,00	10	10,00
Divers	21	21	0,09	0,08	0,10	0,06	-0,04
Librairies	108	120	1,01	1,08	1,13	1,58	0,45
TOTAL GENERAL	2641	3897	20,39	19,59	20,05	31,57	11,52
TOTAL GENERAL HORS AIDE "PLAFONNEMENT DES RABAIS"			19,59	19,40	19,55	31,39	11,84

* y compris 108 bourses de traducteurs étrangers pour 305 582 €

** y compris 519 aides à l'extraduction pour 962 744 €

Source : CNL

Le tableau ci-dessus montre clairement que, d'une année sur l'autre, les interventions du CNL se suivent en se ressemblant. Au point que le CNL a préféré affecter une partie des crédits nouveaux dégagés en 2007 à de grands projets éditoriaux plutôt qu'aux librairies, dont la situation critique est pourtant connue depuis longtemps. Il ne fait pas de doute pour la mission que l'organisation du travail en commissions favorise la cristallisation des orientations prises par le passé, sauf quand, exceptionnellement, une évaluation extérieure donne un nouveau cap, comme ce fut le cas avec le rapport de Sophie Barluet sur les revues commandité par le CNL.

- B. Un redéploiement des crédits d'intervention de la DLL vers la nouvelle ANL et vers les DRAC devrait permettre à la DLL de se concentrer sur ses missions stratégiques, tandis que le CNL se délesterait sur les DRAC de sa mission d'aide aux bibliothèques :**

Reclassements budgétaires proposés par la mission

Destination	Origine des transferts	en M€
ANL	Programme 131	
	Aides aux structures (BIEF, Centrale de l'édition)	7,8
	Programme 224	
	Conservateurs mis à disposition des BMC	10,48
Total		18,28
DRAC	CNL	
	Bibliothèques de prêt	5,28
	Manifestations littéraires	2,46
Total		7,74
Solde	CNL	10,54
DRAC	Programme 175	
	Institut de la mémoire de l'édition contemporaine	1,5
	Plan d'action pour le patrimoine écrit	0,5
	Fédération française pour la coopération des bibliothèques & centre de recherche et de création Elsa Triolet - Louis Aragon	0,35
	Bibliothèque musicale Malher & Fédération des maisons d'écrivain et des patrimoines littéraires	0,29
	AFNOR & Cercle de la librairie	0,1
Sous-total		2,74
DRAC	Programme 131	
	Amis de la joie par les livres	0,85
	Aides à projet (animation de réseaux associatifs)	0,54
	Soutien aux bibliothèques	1
Total		2,39
	Solde des transferts	0
	DLL- crédits centraux	-23,41
	ANL	10,54
	DRAC	12,87

Il en résulterait une plus grande lisibilité des aides au livre, fondée sur :

- o Une DLL stratégie
- o Une ANL tournée vers l'économie du livre et le soutien à des projets éditoriaux exigeants
- o Des DRAC mieux armées financièrement pour animer les actions de médiation en faveur du livre, via les bibliothèques de lecture publique et les manifestations littéraires (ces dernières bénéficiant d'un label fondé sur l'expertise du CNL, agence d'évaluation et de contrôle de la qualité).

C. L'évaluation des « dotations plancher » du CNL doit intégrer une analyse des dépenses d'exploitation de l'établissement qui présentent un caractère incompressible.

Sur la base des informations transmises par l'agent comptable du CNL concernant les dépenses récurrentes, le retraitement des dépenses exceptionnelles, en particulier la réfection des façades de l'hôtel d'Avejan, et le niveau des dotations aux amortissements, l'audit a voulu évaluer les dépenses du CNL pouvant, dans la perspective de son contrat de performances 2007-2010, être qualifiées de reconductibles.

Dépenses 2004-2006 du CNL servant de base à l'évaluation des dotations « plancher » (en €)

	2004	2005	2006
Aides à la chaîne du livre	22 871 903	20 767 493	20 158 870
Contentieux	0	863 805	3 741 833
Frais d'exploitation et organisation de manifestations	2 268 886	1 978 029	1 911 400
Charges de personnel	2 455 093	2 558 335	2 712 462
Amortissements	203 824	580 463	701 516
Total	27 799 706	26 748 126	29 226 081
Dépenses inéluctables	4 927 803	5 116 827	5 325 378

Pour les années 2007-2010, l'audit propose de fonder l'évaluation d'un « socle » budgétaire sur plusieurs règles simples :

- Les aides de l'ANL à la chaîne du livre ont vocation à être financées uniquement par le produit des taxes affectées, soit environ 36 M€ en prévision 2007 (35 M€ en recettes nettes après frais de gestion de la DGI), auquel la mission propose d'ajouter le solde positif des redéploiements constitués pour l'essentiel de 10,48 M€ de crédits de personnels des BMC, ce qui, en intégrant les recettes propres du CNL pour 4 M€ (subventions des autres ministères, remboursements de prêts, produits financiers...), donne un total de l'ordre de 50 M€.
- Le supplément de taxes au-delà des prévisions de la LFI 2007, qui serait constaté en exécution, viendrait en réduction des 10,48 M€ de crédits correspondant au transfert des crédits de personnels des BMC, l'agence tendant à l'autofinancement de ses interventions.
- Les mouvements de personnels nécessaires au-delà des effectifs budgétaires du CNL actuel, soit qu'il s'agisse de la vingtaine d'emplois mis à disposition, soit de tout ou partie des emplois libérés par la DLL, sont négociés dans le cadre du contrat de performances triennales de l'opérateur et financés sur les moyens nouveaux mis à disposition de l'agence (ex crédits des conservateurs des BMC). Les parties prenantes au contrat disposeront lors de cette négociation de davantage de visibilité sur les recettes effectives de la nouvelle taxe et pourront alors financer de manière optimale ces concours en personnels : paiement autofinancé par le CNL, ce qui est la norme, ou avancé par l'Etat moyennant remboursement par l'agence dès que le niveau de ses performances financières et opérationnelles le permet.

- A cette fin, les aides font l'objet dès 2007 d'évaluations précises dans le cadre d'un contrat de performances qui fixe les objectifs détaillés de l'agence pour la période 2007-2009, échéance à partir de laquelle des résultats fiables seront disponibles pour chaque catégorie d'aide.

Dans cette perspective, la totalité des moyens d'aides devrait pouvoir être reconsidérée périodiquement, idéalement tous les trois ans, sur la base d'un diagnostic éprouvé des besoins de la chaîne du livre. Les indicateurs de performance de la nouvelle agence devraient de ce point de vue porter d'une part sur le rapport entre les frais de gestion et les moyens d'intervention (efficacité de la gestion), d'autre part sur les impacts économiques de l'aide en termes d'amélioration de la compétitivité de chaque maillon de la chaîne du livre (efficacité de l'intervention).

Enfin, la structure du budget du CNL pour 2007 fait apparaître un montant de crédits d'interventions correspondant aux aides traditionnelles de l'ordre de 24 M€, auxquels s'ajoutent 10 M€ de crédits pour la politique numérique. Les fonctions support demandent 5 M€. Soit un total de 39 M€. En ajoutant à ces moyens les 11 M€ de crédit de personnels des BMC, destinés à financer des aides structurelles en province (librairies et éditeurs), on parvient au budget-cible suivant :

Budget cible 2007 de l'ANL	en M€
Aides traditionnelles	24
Aides à la numérisation	10
Aides structurelles, dont FUEL*	11
Logistique	5
TOTAL	50

*FUEL : Fonds d'urgence Economie du livre

Une analyse plus fine des évolutions requises pour parvenir à ce budget-cible permet d'en illustrer la soutenabilité, notamment la reconstitution du fonds de roulement après une avance en trésorerie de 5 M€ en gestion 2007 :

Perspectives triennales de l'ANL de 2007 à 2009

Recettes en € constants (+ 2% par an)	2007	2008	2009
Taxes (produit net)	35 000 000	35 700 000	36 414 000
Diverses recettes	4 000 000	4 080 000	4 161 600
Subvention de la DLL (redéploiement des crédits BMC)	10 540 000	10 220 000	9 424 400
Prélèvement sur le fonds de roulement	5 000 000		
Total hors prélèvement sur le fonds de roulement	49 542 007	50 000 000	50 000 000
Dépenses en € constants (+ 2% par an)	2007	2008	2009
Aides à la chaîne du livre (hors numérisation)	24 000 000	19 480 000	19 869 600
Numérisation	10 000 000	10 200 000	10 404 000
Fonds d'Urgence Economie du Livre yc nouveaux emplois ANL	5 000 000	5 100 000	5 202 000
Aides locales (contrepartie des crédits BMC)	10 480 000	10 689 600	10 903 392
Sous-total : aides	49 480 000	45 469 600	46 378 992
Frais d'exploitation et organisation de manifestations	1 949 628	1 988 621	2 028 393
Charges actuelles de personnel (42,5 ETP)	2 766 711	2 822 045	2 878 486
Amortissements	715 546	729 857	744 454
Sous-total : fonctionnement	5 431 885	5 540 523	5 651 333
Total	54 911 885	51 010 123	52 030 325
Reconstitution du FR et réduction de la subvention	-5 369 878	-1 010 123	-2 030 325
Budget net de l'ANL	49 542 007	50 000 000	50 000 000

NB : cette évaluation pluriannuelle du budget a pour objet de modéliser le financement possible du fonds d'urgence « économie du livre » proposé par le rapport, ainsi que les variations du fonds de roulement (ponctionné de 5 M€ en 2007, il

est reconstitué à due concurrence dès la fin de l'exercice 2007). Cet exercice souligne par ailleurs l'arbitrage budgétaire nécessaire qu'il incombera aux instances de l'ANL d'opérer concernant le dimensionnement optimal des services de l'ANL, au-delà des 42,5 ETP actuellement financés par le CNL. Concernant la vingtaine d'emplois actuellement mis à disposition du CNL par le MCC, le tableau ne privilégie aucune option : il considère que les crédits correspondants sont soit intégrés aux 10 M€ d'aides structurelles, soit redéployés sur le budget du MCC, les emplois correspondants étant financés par redéploiement des crédits du CNL, soit rendus inutiles dans l'hypothèse d'un effectif du CNL ramené à 42,5 ETP. La ligne « Sous-total : fonctionnement » doit être ajustée en conséquence.

ANNEXE 9

UNE MESURE DE L'EFFICACITE COMMERCIALE DES LIBRAIRIES COMPAREES AUX AUTRES POINTS DE VENTE

UNE MESURE DE L'EFFICACITE COMMERCIALE DES LIBRAIRIES COMPAREES AUX AUTRES POINTS DE VENTE

Au-delà des informations quantitatives qu'elle a pu recueillir sur l'utilité d'un réseau dense de librairies indépendantes, encore appelées « de création » par l'ADELC, la mission s'est interrogée sur la mesure de la performance commerciale des libraires, comparées aux grandes surfaces de vente. Elle a trouvé dans un article de Jérôme Lindon du 24 avril 2006 une démonstration de la valeur ajoutée des librairies, qui lui est apparue éclairante.

Cette démonstration tient dans la comparaison des statistiques de ventes par filières commerciales :

- Le chiffre d'affaires d'un commerce de livres n'est pas une donnée suffisante pour apprécier sa valeur ajoutée. Il est plus pertinent de comparer l'efficacité des librairies par rapport aux grandes enseignes aux différents moments de la vie commerciale d'un livre
- Est intéressante en particulier la capacité des deux types de commerce à « lancer » une oeuvre nouvelle, en l'occurrence La Salle de bain, de Philippe Toussaint, publiée en septembre 2005, et dont les ventes atteignent huit mois plus tard 50 000 exemplaires, sans que le moindre prix littéraire ou la moindre émission de télévision ne soient venus le signaler au public. Cette capacité à imposer un livre sur le marché est appelée par Jérôme Lindon la « création » du son, en opposition à « l'amplification » du son, qui consiste, une fois que le livre a acquis une notoriété, à en maximiser les ventes (on pourrait tout aussi bien dire créer la vague et « surfer » sur la vague). La Salle de bain a été retenue en raison de son succès foudroyant, qui permettait d'analyser les ressorts de sa notoriété plus efficacement que si l'étude avait duré plus longtemps. En réalité, trois étapes sont distinguées par l'éditeur :
 - La mise en place, par le biais de l'office, qui est donc du ressort de l'éditeur,
 - Le lancement, qui repose presque entièrement sur le travail du libraire, véritable artisan d'une « cristallisation » dans l'opinion,
 - L'exploitation, notamment par de grandes forces de vente, qui se servent davantage du succès dû aux éclaireurs du public ou encore aux prescripteurs que sont les librairies qu'elles n'y contribuent.

Les statistiques rapportées par Jérôme Lindon montrent que :

- en phase de mise en place, les 15 FNAC ne réalisent que 6% du total des ventes
- en phase le lancement, le rendement d'une librairie indépendante (Tschann) peut être huit fois supérieur à celui de la FNAC Montparnasse (au chiffre d'affaires 45 fois plus important)
- en phase d'exploitation, il se produit un mouvement de balancier : les clients fidèles des petites librairies ayant été servis, la clientèle « anonyme » se recrute surtout dans les FNAC, qui prennent le relais des librairies. Mais leur contribution au lancement n'aura été que de 6%.

La mission a voulu vérifier si, vingt ans après cette démonstration, l'analyse proposée était toujours pertinente. Elle a donc demandé à M. Henri Causse, directeur commercial des Editions de Minuit, de bien vouloir actualiser cette étude. Les résultats obtenus paraissent suffisamment probants à la mission pour qu'elle les incorpore à son rapport, à titre d'information, en adressant ses remerciements à l'auteur de cette contribution inédite et réalisée pour les besoins de l'audit.

Partant, la mission se dit convaincue de l'opportunité de permettre à l'ANL de financer dès 2007, dans le cadre d'une convention avec l'ADELC, qui dispose de l'expertise requise, des actions d'urgence au profit des librairies les plus menacées. Les actions ainsi financées pourraient prendre, par exemple, la forme d'aide à la reprise ou d'actions de formation continue, y compris dans la perspective de la numérisation ou d'expérimentations d'impression à la demande. Les dépenses de loyer des librairies représentent en moyenne annuelle 34 K€ selon l'étude sur « La situation de la librairie indépendante » réalisée pour le Syndicat de la librairie française, le Syndicat national de l'édition et le ministère de la culture (DLL). L'aide proposée s'élevant à 5 M€ par an pour environ 300 librairies indépendantes (le rapport de l'étude établi par Hervé Renard -DLL- en retient 296), cela revient à prendre en charge en moyenne 50% des frais de loyers des librairies de centre ville.

Avant d'amplifier le son, il faut le créer, d'où l'importance d'un réseau de libraires de qualité

(Les conclusions de l'étude de Jérôme Lindon sur La Salle de bain, en 1986, restent vraies 20 ans après pour un autre premier roman, L'Inconsolable, d'Anne Godard.)

L'Inconsolable, premier roman d'Anne Godard (35 ans) a été mis en vente le 6 janvier 2006. Le texte de présentation disait : « Tu n'aurais jamais cru que tu survivrais, mais tu vis pourtant, tu continues, de date en date, et depuis si longtemps. Tu vis contre son absence, contre la vie qui l'a permise, contre les autres, parce qu'ils oublient, et contre toi, qui ne peux rien effacer. Malgré toi, tu restes en attente d'autre chose, mais quoi ? ».

Son tirage avait été fixé à 4 500 exemplaires ; sa mise en place en librairie fut de 2 000 exemplaires : 48% dans les librairies dites de premier niveau, 24% dans les librairies dites de deuxième niveau et 39% dans les librairies d'enseigne (Fnac, Virgin, Cultura, Privat, etc.).

A fin janvier, ce premier roman n'avait fait l'objet que de deux articles (voir annexe 9-1). Le réassort atteignait 550 exemplaires dont 73% pour les librairies dites de premier niveau, 11% pour les librairies d'enseigne. Quant aux librairies en ligne, avec un office de 2 exemplaires, les ventes atteignaient 5 exemplaires !

A fin février, le réassort passe à 1 040 exemplaires. La presse est plus importante (voir annexe 1) et des libraires ont décidé de se battre³¹ pour ce premier roman. La librairie dite de premier niveau et deuxième niveau représentent 65 % des ventes, la librairie d'enseigne 15 % des ventes et la librairie en ligne 3%.

Le 20 mars, le grand prix RTL/Lire est donné à *L'Inconsolable* avec une annonce en direct au Salon du livre sur le stand de cette radio. C'est pourquoi nous étudierons d'abord les ventes du 1er au 19 mars où nous sommes encore dans la période de la « création du son », puis du 20 mars au 31 décembre où nous sommes dans la période d'« amplification du son ».

Du 1^{er} au 19 mars, le réassort est de 531 exemplaires dont 70% en librairie, les librairies d'enseigne stagnent avec 14% et la vente en ligne 4,90%. Le livre fait encore l'objet de trois articles (voir annexe 9-1).

Durant la période dite de « création du son » (6 janvier/19 mars 2006), après une mise en place de 2 000 exemplaires, le réassort atteint 2 120 exemplaires. La librairie représente 80%, les enseignes 14 % et la librairie en ligne 2,80 %.

Vient alors la période dite d'« amplification du son » (20 mars/31 décembre 2006), le réassort atteint 12 100 exemplaires, un deuxième office de 3 100 exemplaires ayant été réalisé juste après le prix. La librairie passe alors de 80% à 50,5%, les librairies d'enseigne de 14% à 34% et apparaissent les hypers et relais H pour 9%. La librairie en ligne reste à 2,5%.

Durant l'année 2006, 19 846 exemplaires de *L'Inconsolable* ont été facturés. 3 600 ont été retournés (12% pour la librairie dite de premier niveau, 23% pour la librairie dite de deuxième niveau, 20% pour les enseignes, 43% pour les hypers). Retours déduits, ce premier roman s'est vendu au 31 décembre 2006 à 16 234 exemplaires.

Henri CAUSSE
Directeur commercial
Editions de Minuit

³¹ Voir le tableau en annexe 2.

Annexe 9-1

Principaux articles de presse favorables à *L'Inconsolable*, d'Anne Godard, de janvier au 19 mars, avant le Grand Prix RTL/Lire.

Janvier

21, *Le Figaro Madame* (Alexandre Fillon).

Février

1^{er}, *Lire* (Baptiste Liger).

2, *La Croix* (Nathalie Crom).

8, *Les Inrockuptibles* (Judith Steiner).

8, *Télérama* (Christine Ferniot).

19, *Sud Ouest* (Sophie Avon).

Mars

1^{er}, *La Quinzaine littéraire* (Maurice Mourier).

2, *Le Point* (Jean-Pierre Amette).

10, *Le Monde* (Florence Noiville).

Annexe 9-2

	Office 1 5 janvier 2006	Réassort 6 janvier/ 19 mars 2006	s/Total	office 2* 21 mars	Réassort 22 mars/31 décembre 2006	Retours	Total	* Annonce du Prix Lire/RTL le 20 mars au Salon du livre
<u>Grenoble</u>								
Lib. de l'Université	6	21	27	10		-1	36	
Fnac	4	2	6		25	-3	28	
<u>Metz</u>								
Geronimo	10		10	10	4	-2	22	
Fnac	4		4		29	-1	32	
<u>Toulouse</u>								
Ombres blanches	20	20	40	10			50	
Fnac	10		10		4		14	
<u>Paris</u>								
Fnac Montparnasse	10	15	25		75		100	
Fnac Forum	70		70	30	2		102	
La Hune	6	19	25	1	22	-3	45	
Compagnie	50	90	139	10	57	-2	205	
Tschann	6	14	20		22		42	
<u>Bordeaux</u>								
Machine à lire	5	17	22		16	-1	37	
Mollat	50	445	495	20	286	-4	797	
Fnac	5	3	8		12		20	
<u>Lyon</u>								
Passages	4	20	24		24	-1	47	
Fnac	6	6	12		59	-1	70	

ANNEXE 10

**CIRCULAIRE DU CNRS SUR L'ORGANISATION
DES GROUPEMENTS D'INTERET SCIENTIFIQUES (GIS)**

DEFINITION DU GROUPEMENT D'INTERET SCIENTIFIQUE (GIS)

Note du CNRS n°963345SJUR du 11 janvier 1996 relative aux groupements d'intérêt scientifique (GIS)

I. Le choix de la formule dépend de la recherche à entreprendre

- Le GIS est un contrat de coopération scientifique
- Le GIS se distingue du GDR
- Le GIS est différent du GIP

II. Le contrat créant les GIS doit préserver les intérêts du CNRS

- Dispositions générales
- Organisation et évaluation du groupement
- Propriété et valorisation des résultats
- Gestion du groupement
- Clauses diverses
- Annexes

Fruit d'un partenariat scientifique destiné à fédérer des compétences et des moyens pour réaliser un programme de recherche déterminé, les groupements d'intérêt scientifique (GIS) correspondent à une simple pratique contractuelle sans référence à un texte légal et réglementaire.

Parfois dénommés "contrats de programme de recherche" (CPR), ces groupements sont toutefois suffisamment utilisés par le CNRS comme mode de coopération pour que les grands principes présidant à leur création et à leur fonctionnement puissent être dégagés.

À la lumière de l'expérience, une démarche préliminaire s'impose. Avant de créer un GIS, il est nécessaire de s'assurer au préalable qu'il répond bien à la demande formulée par les scientifiques. Une fois ce choix arrêté (I), il est important d'en connaître précisément le contenu de manière à préserver les intérêts du CNRS (II).

Le ou les départements scientifiques intéressés doivent être consultés par les délégués régionaux sur tout projet de GIS et la convention négociée leur sera soumise avant signature.

I. - Le choix de la formule dépend de la recherche à entreprendre

Le choix de la formule juridique est important pour la réussite de la collaboration. Une réflexion préalable doit être conduite pour déterminer l'outil le plus approprié à la réalisation des objectifs scientifiques.

Il y a lieu de bien cerner trois notions qui, juridiquement, présentent des différences significatives.

Le GIS intéressant les départements scientifiques est le plus souvent une forme particulière de contrat de recherche (A), Il se distingue du GDR (B) et du GIP (C).

- Le GIS est un contrat de coopération scientifique

Le GIS est un contrat de collaboration dont la dénomination témoigne du caractère particulier que les parties souhaitent lui conférer.

Il répond parfois à un souci d'officialiser une collaboration entre plusieurs partenaires afin de bénéficier de financements complémentaires.

En effet, il peut être intéressant pour présenter un dossier de subvention, notamment auprès des régions et des ministères, de créer un GIS qui traduit une synergie des parties, et permet à l'ordonnateur de la subvention de réaliser une opération bénéficiant à de multiples organismes,

Un contrat de recherche n'offre pas la même dynamique.

La mise en place d'un GIS ne saurait être guidée par ce seul souci. Avant tout, le groupement doit être créé pour répondre à une préoccupation scientifique qui mérite la mise en place d'une organisation plus structurée que celle applicable au contrat classique.

Ainsi, contrairement à ce dernier, la convention crée des organes particuliers tels qu'un conseil de gestion (qualifié, selon les groupements, de conseil de groupement, comité de direction, conseil d'administration ...) et un conseil scientifique destiné à veiller au bon déroulement de la coopération.

De même, la convention prévoit la nomination d'un directeur (ou président), assisté le cas échéant d'un directeur adjoint.

- Le GIS se distingue du GDR

Sur le fond, ces deux groupements présentent quatre points communs :

- ils sont dépourvus de personnalité juridique ;
- ils illustrent le même souci de fédérer des compétences scientifiques ;
- leurs équipes conservent leur individualité, les personnels appelés à travailler en leur sein restent affectés dans leur unité ;
- aucun patrimoine propre, ou recrutement de personnel n'est possible ;

Cependant, à la différence des GIS, seuls les GDR sont des structures opérationnelles de recherche. De ce fait, leurs règles essentielles d'organisation et de fonctionnement sont définies en amont par l'Établissement. D'autre part, comme toute structure opérationnelle, les GDR sont placés sous le regard du Comité national de la recherche scientifique.

Le régime des GIS va donc s'écarter substantiellement de celui du GDR :

- la création du GIS est plus souple et plus rapide puisqu'elle n'est pas soumise à l'avis des instances compétentes du comité national ;
- son évaluation n'est pas, en principe, du ressort du Comité national. Il bénéficie a priori de garanties scientifiques moindres que le GDR. Ainsi faut il être particulièrement vigilant lors de la préparation du projet et de la définition de son contenu scientifique ;
- sa durée est laissée à la libre appréciation des parties alors qu'elle est nécessairement de deux ou quatre années pour les GDR ;

- le directeur du GIS est désigné par les parties sans intervention des instances compétentes du Comité national, ses fonctions sont différentes de celles confiées à un directeur de SOR chargé de la responsabilité scientifique et administrative d'une structure CNRS.

- Le GIS est différent du GIP (Groupement d'intérêt public)

Les deux notions, radicalement opposées, ne sauraient être confondues.

Les GIP sont des personnes morales de droit public, créées et régies par l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 et par le décret n°83-204 du 15 mars 1983 qui concerne les GIP recherche et développement technologique.

Ils ont pour objet la mise en commun de moyens pour l'exercice d'activités de recherche ou de développement technologique ou pour la gestion d'équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités.

Le GIS, n'étant pas doté de la personnalité morale, ne dispose pas des facilités qu'ouvre l'autonomie financière et juridique pour gérer des moyens, exécuter des travaux ou recruter du personnel.

En contrepartie de la personnalité qui va lui être reconnue, la création du GIP est soumise à un formalisme lourd et contraignant.

Sa constitution nécessite en effet des délais souvent longs puisque le conseil d'administration du CNRS délibère sur la création, les modifications statutaires et le renouvellement des GIP et qu'un arrêté interministériel clôture la procédure.

Par ailleurs, un GIP est toujours constitué de deux personnes morales au moins dont un établissement public avant une activité de recherche ou de développement technologique. La majorité des droits statutaires devra être détenue par le secteur public.

Enfin, le GIP est nécessairement soumis à un contrôle des pouvoirs publics désignation d'un commissaire du gouvernement, d'un contrôleur d'État et contrôle a posteriori de la Cour des Comptes.

- Dispositions générales

Le préambule

Plus ou moins détaillé, il permet de rappeler, l'environnement scientifique dans lequel s'inscrit le GIS, d'expliquer les raisons qui amènent les partenaires à coopérer et de rappeler leurs compétences et expériences respectives.

À cette occasion, et notamment si le contrat associe des partenaires industriels, certains termes seront définis de manière à éviter toute confusion : étude, domaine, résultats, savoir-faire, programme... Une autre formule consiste à définir ces notions au fil des articles.

Il est toujours utile de préciser que le GIS n'a pas la personnalité morale et ne constitue pas, pour le CNRS, une structure opérationnelle de recherche.

La désignation des parties

- L'intitulé complet des parties, leur statut, leur adresse ou siège social ainsi que le nom et la qualité de leurs représentants seront expressément indiqués.

- Seules les personnes morales peuvent juridiquement s'engager (un ministère ne peut être par lui-même partie à un contrat, il ne peut que représenter l'État. Une unité n'a pas davantage la capacité de contracter en son nom). Il est fondamental de vérifier ce point avant de lancer le contrat dans le circuit des signatures.

L'objet

Cet article synthétise les missions assignées au GIS. Si nécessaire, il renverra à une annexe technique ou scientifique plus élaborée qui sera partie intégrante de la convention.

- Organisation et évaluation du groupement

Instances du groupement

Les modalités d'organisation du groupement sont laissées à l'imagination des parties. Afin d'éviter toute ambiguïté, source potentielle de désaccords, il est préférable d'adopter une architecture simple en veillant à ce que les compétences de chacun des organes soient clairement exposées.

En général, le GIS s'appuie sur :

- **le conseil de gestion**, baptisé selon les conventions « comité de direction », "conseil de groupement "...

Instance représentant les parties signataires, il a vocation à délibérer sur toute question relative à l'activité du GIS. À titre d'exemple, on relève dans les conventions les attributions suivantes :

- l'examen des programmes engagés par le groupement ;
- l'orientation des recherches à entreprendre ;
- le règlement des questions budgétaires et financières.

Plus généralement, le conseil veille au respect des dispositions de la convention, notamment à la bonne application des clauses concernant la confidentialité, les publications et l'exploitation des résultats.

- **le conseil scientifique** : instance qui regroupe, en principe, les représentants des équipes et unités de recherche participant au groupement, à laquelle peuvent s'ajouter des personnalités extérieures qualifiées. Rien n'empêche de former un conseil scientifique composé uniquement de personnes extérieures à l'activité du groupement.
En principe, le conseil scientifique est un organe consultatif dont la fonction est d'éclairer le groupement sur son activité. Il peut être chargé de présenter des recommandations sur l'orientation scientifique, d'étudier les programmes de recherche à entreprendre et les modalités de leur réalisation, de présenter au conseil de groupement l'état d'avancement des travaux et les résultats obtenus...
- **le directeur** : nommé par les parties, met en oeuvre les décisions du conseil de gestion et assure le suivi des opérations.

Évaluation

Il est souhaitable que l'activité du groupement soit évaluée. Celle-ci peut être confiée aux instances compétentes de chacun des partenaires.

Elle peut aussi être réalisée par le conseil scientifique du GIS si sa composition offre les garanties requises.

- Propriété et valorisation des résultats, clause de secret

Propriété et valorisation des résultats

Ces clauses seront négociées au cas par cas, avec l'aide du chargé de mission aux relations industrielles, en fonction de la qualité des partenaires et de l'objet des recherches du groupement. En principe, le CMI compétent est celui de la délégation régionale qui gèrera le contrat.

Quelques recommandations générales peuvent être formulées à ce stade :

- il est important de préciser que chacune des parties garde la propriété des logiciels, résultats et inventions obtenus préalablement à la convention ou qui découlent de travaux menés indépendamment du GIS .
- s'agissant du " savoir-faire " acquis au cours des recherches ou des droits de propriété intellectuelle issus de l'activité du groupement, la convention établira, de façon détaillée, le régime de propriété et de valorisation applicable.

Quelles que soient les modalités retenues pour l'exploitation, il est impératif de sauvegarder les intérêts du CNRS et de ses agents par un intéressement à l'exploitation industrielle.

Dispositions relatives au secret des informations

Elles réglementent le contrôle et la gestion des publications scientifiques en veillant à concilier les intérêts et obligations statutaires des chercheurs et ceux des partenaires industriels.

De façon générale, elles ont pour objet de protéger la confidentialité des travaux et des résultats obtenus.

- Gestion du groupement

Le GIS étant dépourvu de la personnalité juridique, il est préférable de désigner un mandataire commun aux parties chargé d'assurer la gestion des moyens du groupement.

En principe, chaque membre continue de gérer directement les moyens propres qu'il mobilise pour les besoins du GIS.

I. Clauses diverses

Durée du contrat

Le GIS n'a aucune vocation à se pérenniser, mieux vaut éviter de s'engager sur une trop longue période. L'expérience montre que la durée moyenne pour ce type de coopération est de l'ordre de quatre années. Elle peut naturellement être abrégée ou allongée en fonction des circonstances. Comme tout contrat, le GIS peut être renouvelé par avenant.

Trop souvent, les contrats sont élaborés alors que la collaboration est déjà bien engagée sur le terrain. La conclusion du contrat avec effet rétroactif régularise la situation mais risque de compromettre les intérêts du CNRS, notamment en matière de propriété intellectuelle lorsque des résultats brevetables ont déjà été obtenus.

Enfin, le renouvellement de la convention par tacite reconduction n'est pas adapté au GIS dont l'activité doit être suivie avec attention.

Adhésion

L'entrée de nouveaux partenaires dans le GIS relève de l'accord unanime des parties. Elle se fera par voie d'avenant à la convention initiale.

Retrait

La possibilité pour une partie de se retirer, sous réserve d'observer un préavis de six mois, peut être introduite dans la convention.

En principe, la partie qui se désengage reste tenue de certaines obligations (poursuite des opérations communes jusqu'au terme de l'exercice budgétaire en cours, secret ...).

Résiliation

Une clause de résiliation pour des motifs sérieux telle que l'inexécution des obligations est fréquente.

Litiges

Si des difficultés surviennent entre les parties à l'occasion de l'interprétation ou de l'exécution du contrat, il est souhaitable de rechercher une solution amiable.

Le conseil de gestion pourra si possible résoudre le différend qui, s'il subsiste, sera en dernier ressort porté devant les juridictions compétentes.

- Annexes

Le contrat de GIS sera accompagné d'annexes détaillées telles que :

- descriptif du programme de recherche et, éventuellement état de la question concernant le champ scientifique abordé.
- liste des laboratoires ou équipes impliqués dans le groupement, sauf si elle figure dans la convention.
- états financiers sur les apports des parties ...



Inspection générale
des Finances

n°2006-M-095-02

Inspection générale
de l'Administration
des Affaires Culturelles

n°2007-10

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la chaîne du livre

Établi par

Alain CORDIER
Inspecteur général
des finances

Bernard FONTAINE
Administrateur civil hors classe

LÊ NHAT BINH
Inspecteur général
de l'administration
des affaires culturelles

- Juillet 2007 –

Observations des services audités

Réponse de la Direction du livre et de la lecture



Direction
du livre et
de la lecture

Le directeur

Le Directeur du livre et de la lecture

à

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection
générale des Finances
Inspection générale des Finances
Télédoc 335
75572 PARIS CEDEX 12

24 MAI 2007

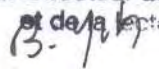
OBJET : Contradiction du rapport sur la chaîne du livre

P.J. : 1 note

182, rue Saint-Honoré
75033 Paris Cedex 01
France
Téléphone 01 40 15 73 66
Télécopie 01 40 15 74 56

En réponse à votre transmission en date du 11 mai 2007, je vous prie de trouver, ci-joint, mes observations préliminaires sur le rapport provisoire n° IGF 2006-M-095-02 et n° IGACC 2007-10, sur la chaîne du livre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Chef de Service, à l'expression de ma considération distinguée.

**Le Directeur du livre
et de la lecture**

Benoît YVERT

Copies :

- M. Jean-François Hébert, Directeur du cabinet de Madame la Ministre
- Mme Christine Le Bihan Graf, Secrétaire générale
- Mme Martine Marigeaud, Directrice de l'administration générale

Objet :

Observations préliminaires sur le « rapport provisoire n°IGF 2006-M-095-02 et n°IGAAC 2007-10 sur le chaîne du livre »

Les propositions et conclusions présentées dans le rapport d'audit de modernisation, établi conjointement par l'IGF et l'IGAAC à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de la culture et de la communication, méritent d'être mises en perspective avec les résultats de la mission Livre 2010.

A l'occasion de cet exercice de prospective, plus de 200 professionnels du livre ont été entendus dans le cadre de 11 tables rondes réunies depuis le mois de septembre 2006 jusqu'au mois de février 2007. Un grand colloque sur l'avenir du livre a été présidé par le ministre de la culture et de la communication à la Fondation nationale des sciences politiques le 22 février dernier.

Parallèlement, le directeur du livre et de la lecture, qui est de droit président du centre national du livre, a demandé à l'ensemble des agents placés sous son autorité dans l'une ou l'autre structure de réfléchir aux propositions qui permettraient d'améliorer le fonctionnement de la chaîne du livre, en particulier le rôle qu'y joue l'État. Ces réflexions ont porté tant sur les aides, leurs natures, leurs montants, leurs destinataires, sur les relations entre eux et les principaux partenaires, publics et privés, que sur l'amélioration de l'organisation des structures de l'État ou sur la simplification des procédures.

Il est souhaitable, pour la cohérence et la continuité de l'action publique, que les conclusions de l'audit s'harmonisent avec les éléments de réflexion apportés par la missions Livre 2010. Pour que les préconisations du rapport 2010 puissent être prises en compte par la ministre, dans sa réponse aux propositions de l'audit, il est donc nécessaire que le scénario de réorganisation CNL/DLL soit arbitré dans un second temps, après l'expérimentation des aménagements d'ores et déjà envisagés.

Répondant à l'attente des interlocuteurs, Livre 2010 propose dans un premier temps de renforcer les capacités d'intervention du MCC au moyen d'une synergie renforcée entre la DLL, en charge de la vision stratégique et de la régulation, et le CNL, son principal opérateur auprès des professionnels. Cette phase initiale s'accompagne bien sûr d'une modernisation de l'action publique, et d'une réforme des structures existantes. Le CNL devra être réorganisé par métiers tandis que la DLL se recentrera davantage sur ses grandes missions régaliennes et leurs évolutions récentes (lecture

publique, numérique, articulation échelon central et échelon déconcentré, labellisation des librairies et développer son volet stratégique). Dans le même temps, le CNL se concentrera sur sa mission essentielle « en aidant moins pour aider mieux », et en rénovant en profondeur le système des aides aux librairies et aux bibliothèques, et enfin en signant un contrat de performance avec la tutelle, assorti d'études d'impact des aides.

Cette première phase volontariste de refonte des structures et des dispositifs existants s'accompagnera d'une phase d'expérimentation. Cette méthode progressive apparaît indispensable dans un contexte délicat, affecté de manière croissante par l'inertie du marché, le recul de la lecture chez les jeunes publics et l'émergence du numérique qui génèrent un fort sentiment d'inquiétude.

A l'inverse, l'audit propose de séparer le plus tôt possible DLL et CNL, dont les principaux bénéficiaires, faut-il le rappeler, sont des professionnels. Il propose de réduire la direction à une délégation de 15 personnes, or ce chiffre n'est étayé que sur une comparaison générale avec des organismes oeuvrant dans des domaines tout à fait différents. La conséquence qui résulterait immédiatement de cette scission est la multiplication des instances de direction (non seulement un directeur général de l'ANL, distinct du délégué au livre, mais encore un nouveau président de l'ANL, aux fonctions mal définies, sans compter un « médiateur » du numérique), qui chercheront chacune à imposer leur marque respective, au moment où le pilotage de l'État nécessite d'être renforcé pour lancer les conditions d'une réforme en profondeur.

L'audit consacre l'essentiel de son rapport au secteur marchand, négligeant le rôle, les missions et l'impact des bibliothèques, dont les achats, même modestes, représentent 5 % du CA du secteur, et favorisent l'effet d'entraînement auprès des particuliers. Le rôle de la lecture publique n'est quasiment pas abordé, sauf à travers la proposition radicale de suppression des mises à disposition des conservateurs d'État en BMC. De même, la place que prennent les bibliothèques (hors BnF) dans le développement de la numérisation des ouvrages, la conservation des données numériques, leur communication, est négligée.

En outre, l'ample mobilisation des partenaires, attestée par le succès des tables rondes organisées dans le cadre de Livre 2010, afin de pour contribuer à une modernisation profonde du secteur, risque de se dissiper face à la dilution des responsabilités publiques préconisée dans le rapport d'audit. **En résumé, on répond à la dispersion par une dispersion renforcée au lieu de rassembler et remotiver dans la transparence et la concertation.**

Pour ma part, je proposerai à Mme la ministre de la culture et de la communication, pour les prochains 6 mois, de mettre d'abord en oeuvre les actions qu'elle juge prioritaires et d'opérer, ensuite, une réforme intermédiaire de l'organisation de la DLL et du CNL. Parallèlement, l'installation d'un Conseil du livre auprès du directeur du livre et de la lecture, associant étroitement public et privé, doit permettre de discuter des différentes propositions issues de Livre 2010 et de statuer sur celles qui méritent d'être mises en oeuvre. Cette association du public et du privé illustre l'esprit de la démarche depuis l'origine. Dans la même logique, un site d'information relaiera l'ensemble des informations, des statistiques, mais aussi des notes techniques, ou encore des compte rendus d'expériences exemplaires ou des « bonnes pratiques », tant à destination des éditeurs, des libraires que des bibliothécaires.

C'est au Conseil du livre que reviendra le soin de discuter, voire d'initier des enquêtes, par exemple sur la mutualisation des pratiques, ou sur l'ouverture à des modèles étrangers. C'est bien entendu dans cette instance que pourront être présentées les propositions en faveur des librairies indépendantes de référence, reconnues comme une priorité.

Parallèlement, l'administration centrale (DLL et DAG) préparera le contrat de performance qui liera le ministère au CNL. Ce contrat prévoira la mise en place des études d'impact évaluant l'efficacité des aides attribuées. En outre, le CNL proposera une réforme des aides en faveur des librairies et des bibliothèques, dans le sens d'une plus grande sélectivité pour une meilleure efficacité. Il pourra être amené à réfléchir aux sources d'augmentation de ses moyens d'intervention, y compris par un aménagement de la taxe sur la reproduction par exemple, ce afin de renforcer ses dispositifs de soutien aux librairies mais aussi aux éditeurs dans le contexte troublé qui s'annonce.

C'est à l'issue de cette première phase que pourront être menées et évaluées un certain nombre d'expérimentations novatrices sous le regard du Conseil du livre.

A la fin de cette période d'un à deux ans (2008) l'organisation générale des acteurs publics de la chaîne du livre pourrait faire l'objet d'un choix définitif, soit dans le sens d'une synergie renforcée entre l'administration centrale et son opérateur, soit dans celui d'une séparation entre les deux entités, l'une constituée d'un opérateur autonome, l'autre d'une administration centrale préalablement confortée afin qu'elle continue à jouer pleinement son rôle stratégique de médiation et de régulation. Dans la deuxième hypothèse, il conviendra d'examiner sans doute l'opportunité d'un rapprochement

avec les services comparables du MEN, notamment en ce qui concerne les bibliothèques et la lecture.

Est joint en annexe un commentaire succinct et provisoire du rapport, que des délais particulièrement contraints par rapport aux échéances et aux enjeux portés, ne permettront d'approfondir qu'ultérieurement.

Proposition 1

Le ministère de la culture et de la communication partage bien évidemment l'objectif du renforcement de la direction du livre et de la lecture, en matière de stratégie et de régulation, en développant sa mission de conception et d'évaluation des politiques publiques du livre, pour tenir compte en particulier de la montée du numérique.

Le cumul des fonctions de directeur du livre et de la lecture et de président du CNL déroge certes aux principes de séparation de l'administration centrale stratège de l'EP opérateur. Il demeure que pour l'ensemble des acteurs privés (auteurs, éditeurs, libraires) et publics (bibliothécaires, élus locaux, etc.), c'est cette « double casquette » qui a fait du directeur du livre depuis la création de la direction en 1975 un interlocuteur incontournable, capable de porter la parole et la politique du ministre.

Sans exclure, mais à terme, une séparation des deux fonctions, il est proposé de travailler, en priorité, à la mise en oeuvre des orientations ministérielles nouvelles en matière de livre ; le risque étant que la mise en place de la nouvelle organisation accapare l'ensemble des énergies au détriment de l'action publique.

Proposition 2

Le directeur du livre et de la lecture est le premier et le mieux placé pour reconnaître que la structuration en programmes du budget du ministère de la culture et de la communication constitue une entrave à la visibilité de la politique du livre menée par le ministère de la culture, en particulier parce qu'elle empêche tout redéploiement d'un programme à l'autre, le montant total de son budget étant réparti sur trois programmes plus la mission recherche. Aussi la proposition de regrouper la totalité de ces crédits sur deux programmes ne peut aller que dans le sens de la lisibilité et de l'efficacité de l'action publique.

On peut contester l'opportunité de ramener la direction du livre et de la lecture au rang d'une simple délégation. Il conviendrait de préciser la marge d'initiative de ce futur délégué, pour garantir aux

différents milieux du livre le maintien d'un « répondant » aussi clairement identifié au sein du ministère. A n'en pas douter, cette mesure serait mal perçue par les professionnels. Ces derniers aspirent en effet davantage à un renforcement de l'image de la DLL et à un rééquilibrage de son organisation actuelle qu'à son affaiblissement, d'autant plus qu'ils jugent qu'elle tend à favoriser les bibliothèques à leur détriment. Il conviendrait de s'assurer que chacun des interlocuteurs ou partenaires extérieurs reconnaît bien la nouvelle délégation comme son interlocuteur.

Proposition 3

L'augmentation de la dotation des moyens déconcentrés vers les directions régionales des affaires culturelles ne semble pas à ce stade envisageable par simple redéploiement, mais suppose une mesure budgétaire.

Sur le principe, la DLL ne pourrait que se féliciter de l'augmentation des moyens des DRAC en matière de livre, étant précisé que les DRAC mettent en oeuvre des moyens importants, ceux du concours particulier pour les bibliothèques de la dotation générale de décentralisation, sanctuarisé de fait et inscrit au budget du ministère de l'intérieur. Ces crédits d'intervention « ordinaires » devraient être dédiés aux conventions ville lecture ainsi qu'aux subventions à la vie littéraire et à l'édition en région d'une part, aux aides aux librairies d'autre part.

La ligne de partage entre ces interventions déconcentrées et celles du CNL dans les mêmes domaines devra être précisée, comme le rapport d'audit le souligne à juste titre, mais sans aboutir à la suppression des dispositifs d'aide du CNL. Bien au contraire, le CNL a vocation à n'aider que les manifestations de niveau national ou les entreprises exemplaires, le critère de qualité étant déterminant, tandis que les DRAC doivent privilégier, sous l'autorité du préfet de région, le critère de l'aménagement culturel du territoire.

Pour mémoire, l'impossibilité d'un redéploiement de crédits centraux vers les DRAC se déduit du poids des EP BnF et BPI, de divers partenaires quasi institutionnels comme la Centrale de l'édition ou le BIEF, ainsi que de l'obligation légale de la contribution du MCC au droit de prêt.

En tout état de cause, le renforcement de l'action déconcentrée en matière de livre devra tenir compte d'un rapport commandé par le ministre de la culture et de la communication sur le fonctionnement des directions régionales des affaires culturelles et en particulier sur la place des conseillers sectoriels et la mise en application des politiques nationales. Une nouvelle répartition des rôles, commune à l'ensemble des directions du ministère, et donc concernant tous les aspects de la politique culturelle, devrait être mise en place. C'est dans ce cadre que pourra être mis en oeuvre le développement de la gestion de proximité proposée par le rapport d'audit.

Proposition 4

Le ministère ne peut que souscrire à la proposition de fixer un budget global de l'ordre de 50 millions d'euros pour l'actuel CNL. En effet, l'augmentation des moyens d'intervention est un préalable au déploiement de nouvelles actions menées en faveur de la librairie indépendante, du soutien à l'édition, ainsi que des opérations de numérisation.

L'augmentation des moyens d'action pourrait nécessiter des recrutements supplémentaires au CNL dans la mesure où, d'une part, de nouveaux types d'aides devront être définis et testés avec les représentants de secteurs professionnels concernés, et, d'autre part, de nouveaux dossiers devront être instruits.

A ce stade, le redéploiement des moyens provenant des BMC (environ 150 conservateurs d'État des bibliothèques pour 10,48 millions d'euros) ne peut être mis en oeuvre à court terme et suppose en tout état de cause un arbitrage politique : les travaux de livre 2010 suggèrent, en ce qui concerne ce secteur, une modernisation de l'encadrement des interventions et une redéfinition de leurs domaines, qui ne s'accompagnera pas forcément de la suppression des moyens actuellement consacrés.

Le changement de nom du « centre national du livre » en « agence nationale du livre » est une proposition forte et tout à fait envisageable pour souligner les nouvelles missions. En revanche, la séparation entre un délégué (au livre et industries culturelles mais...pas à la lecture) et un directeur nommé en conseil des ministres ne manquerait pas d'émouvoir des milieux particulièrement attachés aux symboles. Surtout la place du nouveau président de l'agence nationale du livre reste à construire tant vis-à-vis du représentant de l'administration centrale que vis à vis du directeur de l'agence. Elle risquerait de diluer l'efficacité recherchée d'autant plus que l'actuel système de Présidence, effective et responsable, donne jusqu'alors pleinement satisfaction à l'ensemble des protagonistes.

En ce qui concerne le conseil de l'agence, on peut encore se poser la question de la cohérence avec l'administration centrale, recentrée sur ses missions fondamentales. C'est justement dans cette perspective qu'a été proposée la création d'un Conseil du livre, placé auprès du directeur du livre et de la lecture. Au moment où l'État cherche à redéfinir ses priorités afin de mieux y consacrer ses moyens, le futur conseil de l'agence, tel qu'il est proposé, risque au contraire de développer une concertation parallèle qui pourrait se traduire par une confusion des rôles.

Proposition 5

La contractualisation des liens entre la direction du livre et de la lecture et le centre national du livre

est actuellement examinée dans le cadre de la mise en oeuvre d'un contrat de performance, ainsi qu'il est prévu pour l'ensemble des opérateurs de l'État.

Une fois ce contrat signé, l'observation et l'évolution des moyens engagés ainsi que la mesure de l'efficacité et de la performance de l'opérateur apparaissent un préalable à une redéfinition des moyens en personnel, en particulier pour les services centraux, ainsi qu'à la transformation de la direction du livre et de la lecture en délégation.

Seule la convergence de l'ensemble des travaux qui arrivent à terme (livre 2010, audit de modernisation, propositions des services) permettra d'envisager les redéploiements nécessaires, sans que ceux-ci aient l'air d'avoir été décrétés de façon dogmatique, ce qui est toujours socialement gênant.

Les propositions émises pour garantir la perception de la taxe retiennent favorablement l'attention, exception faite de la notification du dispositif des aides du CNL à la Commission européenne. Il convient de rappeler que cette demande du MINEFI avait fait l'objet d'un arbitrage défavorable de Maignon à l'été dernier.

Proposition 6

La DLL émet un accord total sur la proposition d'améliorer l'aide aux librairies indépendantes. Cependant, les modalités de cette action devraient être présentées au ministre et examinées par le nouveau Conseil du livre afin de mesurer la pertinence d'une plus grande externalisation de ces aides par le biais de l'ADELIC ou par un renforcement de l'action directe du CNL. La définition des modalités de labellisation est prioritaire, afin de pouvoir élaborer un plan global à la fin de 2007. En revanche, la création d'un fonds d'aide d'urgence financé par un prélèvement sur le fonds de roulement du CNL fragiliserait l'établissement et susciterait une forte opposition du conseil d'administration, notamment des éditeurs qui contribuent à son financement, ce qui n'est pas le cas des libraires. En revanche, une hausse de la taxe à hauteur de 50 millions -qui bénéficierait ainsi aux auteurs et éditeurs- permettra la nécessaire augmentation des moyens d'intervention en faveur des libraires. C'est donc elle que nous préconisons.

Proposition 7

La DLL partage le souci de la défense de la rémunération de la création au profit des auteurs et des éditeurs, tel que cela a été largement exprimé lors des débats du projet de loi examinée au

Parlement. On peut s'interroger cependant sur la nécessité de faire intervenir une instance supplémentaire, le « médiateur des droits artistiques», les parties prenantes actuelles paraissant suffisamment nombreuses (CSPLA, autorité de régulation des mesures techniques, sociétés d'auteurs, etc.).

Proposition 8

La DLL souscrit complètement au souci de faire réussir la politique de numérisation, aussi bien en ce qui concerne le domaine patrimonial qu'en ce qui concerne le secteur marchand, et en particulier celui de la librairie.

Proposition 9

Le développement de l'écriture numérique peut être une initiative expérimentale intéressante, sous réserve de trouver les partenariats adéquats parmi les acteurs de la vie littéraire. En effet, il n'appartient pas à l'État de susciter la création mais d'accompagner les démarches artistiques spontanées lorsqu'elles sont de qualité.

Conclusion :

Cette première réponse privilégie par essence les réserves et divergences. Néanmoins la synthèse de Livre 2010 intégrera plusieurs propositions du rapport d'audit comme une contribution pertinente à la définition de la nouvelle politique du livre. Le recentrage de la DLL sur ses missions régaliennes, le développement de sa stratégie, le soutien aux éditeurs et libraires de référence et enfin, l'anticipation et le suivi du numérique sont, en effet, des priorités communes à la mission d'audit de modernisation et aux préconisations de Livre 2010 ; ces orientations n'excluent d'ailleurs pas à terme une séparation entre l'administration centrale et son principal opérateur mais cette séparation ne saurait constituer un préalable, mais (le cas échéant et le moment venu) une résultante de la nouvelle politique du livre qui doit être arbitrée d'ici la fin de l'année.

Réponse de l'Agence du Patrimoine Immatériel
de l'État (APIE)

L'APIE est tout à fait prête à apporter son soutien technique et son expertise à la BNF pour favoriser le développement du projet de numérisation dans le cadre de l'initiative gouvernementale en faveur d'une bibliothèque numérique européenne (Europeana); s'agissant en particulier au travers de ce projet de valoriser le patrimoine géré par la BNF. Les modalités de cette assistance potentielle resteraient à préciser avec l'ensemble des partenaires dans l'optique d'une complémentarité et d'un partage des rôles efficaces entre les différents intervenants. En tout état de cause, elle ne pourra pas prendre la forme d'un concours financier direct au projet, ce mode d'intervention n'entrant pas dans la vocation de l'APIE.

Danielle Bourlange
Directrice générale adjointe de l'APIE



Inspection générale
des Finances

n°2006-M-095-02

Inspection générale
de l'Administration
des Affaires Culturelles

n°2007-10

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la chaîne du livre

Établi par

Alain CORDIER
Inspecteur général
des finances

Bernard FONTAINE
Administrateur civil hors classe

LÊ NHAT BINH
Inspecteur général
de l'administration
des affaires culturelles

- Juillet 2007 -

Observations des services audités

Réponse de la Bibliothèque nationale de France

Le 31 mai 2007

Le Président

Note à l'attention de la mission d'audit de modernisation

Objet : *commentaires de la Bibliothèque nationale de France sur le projet de rapport sur la chaîne du livre*

Le projet de rapport de la mission d'évaluation de l'efficacité de l'aide publique à la chaîne du livre a été remis le 15 mai 2007 à la Bibliothèque nationale de France. Ce document appelle de la part de l'établissement les commentaires suivants.

Pour l'essentiel, la BnF approuve le tableau dressé par la mission concernant l'identification des actions publiques menées en faveur de la chaîne du livre. Elle prend acte des propositions relatives à la gouvernance du secteur ainsi que des orientations relatives au financement et à l'allocation des aides. Elle souligne, en particulier, l'intérêt de doter la future « Agence nationale du Livre » (ANL) d'un conseil dont la composition élargie traduirait la volonté d'associer l'ensemble des acteurs concernés par une politique du livre.

Les actions jugées prioritaires par la mission paraissent à la BnF de nature à permettre à la chaîne du livre de surmonter les défis majeurs de son avenir. La proposition n°8, intitulée « Réussir la numérisation », ouvre des pistes de réflexion prometteuses qui mériteraient d'être approfondies.

La Bibliothèque nationale de France se déclare en particulier très attachée à la défense de la rémunération de la création au profit des auteurs et des éditeurs, telle qu'elle figure dans la proposition n°7 du rapport, détaillée pages 42 et 43. Elle rappelle que, partageant cet objectif, elle a lancé une étude, dans le cadre d'un groupe de travail commun avec le SNE sur le projet de Bibliothèque numérique européenne. Celle-ci porte sur un modèle économique permettant la mise en ligne d'ouvrages sous droits en garantissant une juste rémunération aux éditeurs et aux auteurs. Les conclusions de cette étude, que la Bibliothèque a reprises à son compte, pourraient servir, dans les prochains mois, à une première expérimentation menée en commun avec des éditeurs volontaires, français et européens.

Par ailleurs, la BnF adhère pleinement aux conclusions de la mission lorsque cette dernière recommande (page 46) la numérisation d'œuvres intégrales. Le succès de Gallica, la bibliothèque numérique de la BnF, aujourd'hui l'une des premières du monde, qui propose aux internautes des corpus organisés d'œuvres couvrant tous les domaines du savoir, confirme la justesse d'une telle opinion.

Elle approuve également l'idée d'un renforcement du rôle des bibliothécaires comme « médiateurs entre le lecteur et l'univers des offres numériques » (ibidem) dont elle a pu constater le caractère indispensable puisqu'elle propose, dans ses salles de lecture, d'importantes ressources numériques. Sur ce point, la Bibliothèque pourrait utilement apporter son concours aux réflexions envisagées par la mission.

Cependant, la version provisoire du rapport comporte quelques inexactitudes qu'il est indispensable de rectifier. Il est fait mention, à la page 8 du projet de rapport, d'une contractualisation des liens entre la DLL et la BnF, point repris et développé à la page 38. Il convient de signaler que la démarche de contractualisation avec l'Etat (et non avec la seule DLL), engagée par la Bibliothèque dès 2000, n'a pas encore abouti à la signature d'un document par les deux parties. La BnF, qui s'est dotée en interne d'un Projet d'établissement pour les années 2001-2003 puis d'un Programme d'actions pour 2004-2007, a soumis plusieurs projets à ses autorités de tutelle, d'abord sous la forme d'un contrat d'objectifs et de moyens, puis, à la demande du ministère, d'un contrat de performance, qui reste à conclure formellement.

Le projet de rapport recommande, page 47, la recherche par la BnF de cofinancements extérieurs pour la politique de numérisation. Cette orientation très pertinente rencontre l'adhésion de l'établissement qui, dès le début de l'année 2006, a multiplié les contacts avec de nombreuses entreprises françaises ou étrangères, dans la perspective d'un soutien financier, voire d'un cofinancement pluriannuel. Avec deux d'entre elles, IBM et Microsoft, les discussions ont été suffisamment approfondies pour déboucher sur la rédaction d'un projet de convention. Cependant, à la déception générale, la négociation n'a pu aboutir dans aucun des deux cas, en raison de clauses du contrat portant notamment sur la cession exclusive des fichiers numériques, jugées non négociables par les entreprises et pourtant inacceptables par la BnF car contradictoires avec ses missions patrimoniales et de service public. Fin 2006, l'établissement a, en revanche, signé un accord-cadre avec France Télécom qui devrait déboucher prochainement sur un partenariat de long terme en matière de recherche-développement autour de nouvelles fonctionnalités de la bibliothèque numérique : l'expertise des équipes de l'entreprise publique, jointe à celle des collaborateurs de la BnF, est ainsi mise au service d'une accélération et d'une efficacité accrue des travaux en la matière. Ce « mécénat de compétence » peut s'enrichir de l'apport d'autres entreprises industrielles.

La mission indique qu' « il n'a pas été mis en place, à l'intérieur de la BnF, de structure spécifique pour mener le projet [de BnuE] » et que « celui-ci repose, de ce fait, sur la présidence et la direction générale ». En réalité, la Bibliothèque s'est dotée, dès le 18 avril 2006, d'une instance spécifique (intitulée comité de pilotage *Europeana*) qui réunit tous les lundis matins, les directeurs, délégués et directeurs de département concernés. A partir du 5 octobre 2006, est venu s'y ajouter, également à fréquence hebdomadaire, un groupe de projet opérationnel, organisé par le délégué à la Stratégie à la demande du président de la BnF, qui rassemble, sous l'autorité de la directrice générale, des représentants de tous les services de la Bibliothèque, parties prenantes du projet de BnuE. Les réunions du groupe opérationnel donnent lieu à des comptes-rendus écrits détaillés qui sont à la disposition des rapporteurs.

A l'inverse, l'observation du projet de rapport selon laquelle « il conviendrait... de récréer un cadre permettant d'assurer la coordination et la concertation entre la BnF et les autres grandes institutions de l'Etat directement impliquées dans la constitution de fonds documentaires numérisés » est tout à fait pertinente, même si la BnF a bien sûr utilisé les multiples occasions de rencontres avec ses partenaires du réseau documentaire français (*Entretiens de la BnF*, journées des Pôles associés, congrès des associations de bibliothécaires, salons professionnels, notamment salon du Livre) pour leur présenter l'état de ses réflexions et l'avancée de ses travaux (projet de charte documentaire pour une bibliothèque numérique européenne, étude financée par la BnF sur la faisabilité d'une numérisation de masse, maquette des fonctionnalités envisagées, prototype donnant accès à 12 000 documents numérisés).

L'accueil réservé aux représentants de la BnF et l'intérêt manifesté par l'ensemble de ses partenaires ont conduit l'établissement à ouvrir plus largement encore sa réflexion. Au-delà de la nécessaire rénovation de *Gallica* qui conduira, dès l'automne 2007, à une nouvelle version (*Gallica 2.0*) donnant accès à un nombre massivement augmenté de documents et à de nouvelles fonctionnalités, la BnF envisage de proposer à ses tutelles et à ses partenaires la création d'une « Bibliothèque numérique de France », portail donnant accès aux collections numérisées par ses partenaires. Il s'agirait de réaliser, pour la numérisation, l'équivalent du Catalogue collectif de France (CCFr) pour le signalement des fonds et l'accès aux catalogues. La « BnuF » consisterait en une « couche intermédiaire » entre *Gallica* et l'échelon européen, qui permettrait d'offrir visibilité et cohérence aux entreprises de numérisation conduites sur le territoire national par des acteurs publics et privés, que rassemblerait une vision commune des choix techniques et documentaires. La décision de lancer un tel projet et de lui donner l'impulsion nécessaire revient bien entendu à la ministre de la Culture et de la communication.

Le projet de rapport émet également l'hypothèse qu' « il serait sans doute plus avantageux économiquement... que soient négociées des numérisations à partir des fichiers disponibles chez les éditeurs » (page 85). L'étude réalisée par Denis Zwirn à la demande du groupe de travail BnF/SNE montre que cette hypothèse n'est pas valide : la numérisation réalisée à partir des fichiers des éditeurs est d'un coût bien supérieur à celle réalisée à partir de l'ouvrage sous sa forme papier puisqu'elle suppose une conversion de format.

D'autres points évoqués dans le projet de rapport mériteraient sans doute un approfondissement de la réflexion, voire une mission d'étude complémentaire. Il en va ainsi de la proposition formulée dans les pages 11 et 44 du rapport, confiant à la BnF la gestion matérielle d'une plate forme technique, mise à la disposition de la future ANL qui aurait la responsabilité de la gestion du dépôt des ouvrages sous forme de fichiers numériques, en application de la loi DADVSI. Ce dispositif, particulièrement lourd et complexe, mériterait d'être réexaminé dans la mesure où la Bibliothèque prétend, à la demande instante des associations représentant les publics handicapés, jouer, dans ce domaine, un rôle qui ne la cantonne pas à la fourniture d'une simple prestation technique.

La création d'un groupement d'intérêt scientifique (GIS) pour « *conduire la réflexion... sur la mise en œuvre de systèmes de protection numériques limitant le plus efficacement possible la reproduction des ouvrages numérisés en dehors du cadre légal* » (page 45) ou le regroupement au sein du programme 224 des crédits concernant la politique publique du livre inscrits au programme 131 et le rattachement de la DLL au secrétariat général du ministère (page 29) constituent des pistes intéressantes qui supposent un dialogue plus poussé auquel la BnF souhaite être associée.

Enfin, le projet de rapport évoque la possibilité de faire bénéficier la BnF d'une assistance à maîtrise d'ouvrage par une mission interministérielle placée auprès du secrétariat général du ministère, avec les concours de la Caisse des dépôts et consignations et de la nouvelle Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE) à laquelle un membre du Conseil général des technologies de l'information pourrait participer (page 46). Cette mission serait chargée « *d'évaluer le projet de BnuE sous tous ses aspects* » (page 86) pour préparer un contrat de partenariat public-privé (PPP).

Rappelons d'abord que la BnF n'a été officiellement chargée par le gouvernement de piloter « *la contribution française au projet de Bibliothèque numérique européenne* » que le 2 mai 2006 tandis que les fonds nécessaires pour lancer les opérations de numérisation et de réaliser d'un prototype ont été rendus disponibles seulement à l'automne de la même année.

Sous réserve d'une évaluation plus fine, la BnF estime à ce stade que la notion de PPP risque de s'appliquer avec difficulté à un projet très novateur où, de ce fait, la rentabilité est nécessairement incertaine et que la dimension européenne du projet rend, par ailleurs, délicate la mise en œuvre d'un PPP qui risque de gommer ou d'atténuer cet aspect essentiel de la démarche. C'est aussi l'opinion exprimée par un membre de la mission d'appui du ministère des Finances, consulté par la direction générale de la BnF. Mais sans en faire le point d'aboutissement obligé de l'analyse, le PPP, ou d'autres formes de partenariats à imaginer, supposent de plus amples investigations.

S'agissant des moyens propres à assurer la réussite du projet, la Bibliothèque partage le point de vue de la mission exprimé page 47 selon laquelle « le coût global de la constitution de la collection numérique provenant de la BnF pour la BnuE, avec les plateformes et système techniques de stockage et de gestion s'élèverait à environ 30 millions d'euros, soit la nécessité de reconduire en 2008 et 2009 l'affectation de 10 M€ du budget du CNL au projet BnuE ». Elle souligne, en particulier, la nécessité de maintenir un niveau de crédits suffisant pour permettre de réaliser les investissements d'infrastructure informatique indispensables pour la pérennité à long terme du dispositif, ainsi que les développements préalables à l'offre de fonctionnalités performantes.

Compte tenu de l'évolution des coûts de dématérialisation des documents (numérisation et « océrisation ») à laquelle donnera inévitablement lieu la numérisation de masse engagée par la Bibliothèque, il paraît tout à fait possible d'envisager le financement, sur cette enveloppe, dès 2008, de la numérisation de fonds sous droits, en provenance des éditeurs privés, dans le cadre d'un accord à négocier avec les acteurs de la chaîne du livre. La « Bibliothèque numérique de France », dont la création a été évoquée en page 3 de cette note, pourrait parfaitement servir de cadre à ces opérations, dans un premier temps à titre expérimental. De même, d'autres opérations de numérisation, proposées par des bibliothèques universitaires ou territoriales, pourraient également élargir aux mêmes fonds, à partir du moment où une politique interministérielle réellement concertée et cohérente aura été définie autour d'objectifs scientifiques et de critères techniques partagés.

En conclusion, la Bibliothèque nationale de France est favorable à une nouvelle mission d'étude qui approfondirait la réflexion sur l'implication de l'ensemble des acteurs de la chaîne du livre dans le projet de bibliothèque numérique européenne, notamment en précisant les points évoqués ci-dessus. L'ampleur du projet, son importance stratégique et son rôle structurant pour le réseau documentaire français réclament cet indispensable complément.



Bruno Racine

Réponse du Conseil Général des Technologies de l'Information

Paris, le 1^{er} juin 2007

le Vice-Président
078/CGTI/JB

NOTE pour
le Chef du Service de l'Inspection Générale des Finances,
à l'attention de Mme Martine SUTRA
Bureau des Rapports

Objet : Rapport sur la chaîne du livre (*phase du Contradictoire*)

V/Réf : BR 2007/05/09/77

Vous avez bien voulu me communiquer, en une version provisoire, le rapport sur la chaîne du Livre établi conjointement par l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de l'Administration des Affaires Culturelles ; vous m'avez convié à vous transmettre les observations que cette version appellerait de la part du CGTI.

Ces observations sont formulées avec le souci "d'éclairer et promouvoir la politique publique en matière de TIC", en conformité avec la mission dévolue au Conseil Général des Technologies de l'Information.

En conséquence elles portent sur :

- la numérisation ; (I)
- les mesures organisationnelles (II).

I - La numérisation

I.1 Penser le livre numérique : les extensions multimédia

Le rapport invite à "penser le livre numérique" soulignant qu'il s'agit là d'une priorité.¹ Il le fait en termes de complémentarité papier – numérique, chaque support induisant une "écriture" qui lui est propre, avant même que de se différencier par les modes de diffusion et de commercialisation. Cette analyse paraît fondée. Il y aurait toutefois avantage, semble-t-il, à ce qu'elle évoque explicitement dès cette phase de constat et de présentation des problématiques, les extensions *multimedia* que le livre numérique est à même d'intégrer au contraire de son rendu sur papier.²

¹ : II. C, pp. 22 & 23.

² : Un traité de pathologie pulmonaire peut ainsi comporter en note de bas de page un fichier audio permettant d'écouter la toux décrite dans le texte comme caractéristique de telle ou telle infection ; les dictionnaires bilingues incluent des exemples de prononciation, etc.

Outre les perspectives d'une écriture pluridimensionnelle, s'en trouveraient ainsi ouvertes les questions du prix unique du livre que ne connaît pas l'œuvre *multimedia*, et subsidiairement de l'éventuel alignement du prix unique de l'exemplaire physique et de sa déclinaison sur support électronique.

1.2 Articulier dépôt légal numérique et distribution en ligne

La loi DADVSI, en instituant une exception au droit d'auteur en faveur des personnes handicapées, a prévu que toute demande émanant des personnes morales ou des établissements habilités³, formulée dans les deux ans suivant le dépôt légal des œuvres imprimées, donne lieu à la remise au Centre National du Livre, ou auprès d'un organisme désigné par décret, des fichiers numériques ayant servi à l'édition de ces œuvres, charge à celui-ci de les mettre à la disposition du demandeur dans un standard ouvert⁴, d'en garantir la confidentialité et d'en sécuriser l'accès. Le rapport évoque ces dispositions dans le développement qu'il consacre dans ses *Orientations pour des actions prioritaires* à la proposition n° 7 : "A l'opposé du principe de gratuité, qui fait l'objet d'une revendication diffuse, défendre la rémunération de la création au profit des auteurs et des créateurs".

Or si l'Agence Nationale du Livre organisait un "dépôt légal numérique" des œuvres imprimées, dans le cadre par exemple des conventions avec la Bibliothèque Nationale de France et la Bibliothèque Publique d'Information dont les propositions 4 et 5 du rapport préconisent la signature :⁵

- d'une part, ces dispositions seraient plus aisées à satisfaire puisqu'assurées en amont indépendamment de toute demande ;
- d'autre part, il ne serait plus nécessaire à l'avenir de numériser les ouvrages pour les mettre en ligne ; les acteurs concernés passeraient accord avec l'ANL sur une mise à disposition systématique des fichiers numériques et sur les traitements à effectuer avant mise en ligne des ouvrages sous droits.⁶

Le rapport pourrait à cet égard inclure dans l'énoncé des mesures qu'appelle l'ambition de "Réussir la numérisation" (*proposition 8*), celle de l'organisation d'un dépôt légal numérique des nouvelles parutions d'œuvres imprimées confiée à l'ANL.⁷

Explorer ces voies nouvelles pour les ouvrages scientifiques comme pour les œuvres littéraires serait l'un des objectifs du soutien à l'écriture numérique ainsi que le rapport le suggère en page 48 (Proposition 9).

³ : mentionnés à l'article L.122-5, 7°, premier alinéa.

⁴ : au sens de l'article 4 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

⁵ : Un tel dépôt légal numérique est entré en vigueur au Canada en janvier 2007, quoique partiellement.

⁶ : La disponibilité du fichier étant assurée, il resterait à le convertir en un format ouvert, et à y intégrer les DRM adéquats voulus par les ayants droit (cf. le partenariat évoqué entre l'ANL et l'ARMT en page 44) ; au fil du temps, le format original devenant obsolète serait transcodé en tant que de besoin, pour demeurer lisible par les terminaux de visualisation du moment (procédures d'archivage normalisées).

⁷ : Cette proposition est distincte de celle déjà présente dans le rapport en page 12 sur la numérisation des fonds en provenance des éditeurs privés qui apparemment ne vise pas l'exhaustivité, mais pourrait en revanche s'intéresser à la numérisation d'ouvrages déjà parus ; elle rejoint celle du « rapport de synthèse et plan d'actions » publié en janvier 2006 par le *Comité de Pilotage pour la mise en place d'une Bibliothèque Numérique Européenne* (fiche 14).

I.3 Réussir la numérisation : créer une puissante infrastructure de serveurs et stockage

Le rapport évalue à 30 M€ le besoin de financement correspondant à la contribution française au projet de création de la bibliothèque numérique européenne (*proposition 8, page 47 du rapport*) ; il reprend les évaluations qui retiennent comme ventilation par grands postes de dépense :

-	Système d'information de la BNF (dont 50 000 € d'infrastructure matériel)	6 M€
-	Numérisation des documents	19 M€
-	Provision (études, imprévus, dépassements)	5 M€

Il insiste par ailleurs sur le soutien dont il conviendrait que bénéficient les tentatives des acteurs privés, et notamment les librairies indépendantes, pour s'assurer d'une présence dans l'univers numérique.

Ceci amène à s'interroger sur les synergies à naître de partenariats public-privé.⁸

Il semble en particulier que celles-ci pourraient être favorisées par la mise en place de centres de ressources informatiques d'initiative publique, le pari étant qu'au vu de la capacité d'archivage et de la puissance de traitement mises à leur disposition, les acteurs tant publics que privés seront capables de créer du contenu et de développer sur cette infrastructure des services à destination du grand public, favorisant la généralisation d'une économie de la connaissance. C'est à prendre ce pari que le Conseil Stratégique des Technologies de l'Information appelait il y a un an : se posant la question "Que faire face à Google?", dans une perspective englobant dans leur totalité les activités actuelles et en projet de cette société, il s'inquiétait de "la même carence de vision d'ensemble" dont étaient affectées à ses yeux les décisions gouvernementales en ce domaine, qu'il s'agisse la bibliothèque numérique européenne, du système d'information géographique Geoportail, des archives audiovisuels de INA, du moteur de recherche Quaero, ou du projet de consultation du plan cadastral ; en réponse il préconisait dans un document publié en octobre 2006 à la création d'une telle infrastructure "d'énergie informatique".⁹

L'évaluant à quelque 30 000 serveurs à l'issue d'un premier déploiement, il suggérait de construire un *démonstrateur* et de proposer rapidement *des services pilotes grand public*, tout en travaillant à une génération nouvelle de ceux-ci, à horizon de 5 ans.¹⁰

Le rapport pourrait évoquer cette perspective « d'infrastructure informatique ouverte » que le produit attendu des taxes sur les appareils de reproduction et d'impression permet d'envisager, sans préjudice de la primauté qui s'attacherait à la sphère du Livre dans le développement d'applications utilisant cette ressource.

II - Les mesures organisationnelles

Le rapport préconise de "créer un Groupement d'Intérêt Scientifique avec des laboratoires de recherche et des entreprises de technologie"¹¹. Certes, cette pratique d'essence contractuelle sans référence à un texte légal ou réglementaire présente l'avantage d'un formalisme léger dans le lien unissant les parties ; une mise en place rapide en est escomptée. Toutefois, pour tirer parti de l'avantage de la rapidité de la mise en place du partenariat souhaité, la formule du GIS pourrait être retenue comme une première étape de l'opération, donnant ensuite le temps de construire des formules plus solides telles que l'établissement d'un programme approuvé par l'Agence Nationale de la Recherche et donnant lieu de ce fait à évaluation, voire constituer une UER

⁸ La perspective de tels partenariats est évoquée à plusieurs reprises dans le rapport.

⁹ Par analogie à l'infrastructure d'énergie électrique qu'EDF met à disposition de tous.

¹⁰ Pour une initiative européenne dans l'Internet en faveur du développement de l'économie de la connaissance, CSTI, 23 octobre 2006. Les références citées dans ce document et les discussions qui ont accompagné son élaboration conduisent à avancer qu'une enveloppe de 5 M€ permet une mise en place opérationnelle de 5 000 à 10 000 serveurs.

¹¹ IV. 3, pp. 45.

mixte.¹² ; le GIS serait alors ce que l'association de préfiguration est à un établissement public de grands travaux.

Le rapport préconise également la création au sein de l'Agence Nationale du Livre d'un observatoire spécifique au secteur de l'impression et de la reproduction. Sans méconnaître la nécessité de fonctions d'audit au sein de celle-ci, il est à craindre que la dotation d'un « observatoire » ne facilite pas la séparation claire entre "la mission prioritaire de prestation de services" dévolue à l'agence et "les fonctions stratégiques de décision, de conception, de pilotage et de contrôle des politiques publiques" qui sont l'apanage de l'administration centrale ; la Direction du Livre et de la Lecture peut y faire appel au Département des études, de la prospective et des statistiques, et à l'Observatoire des Usages Numériques créé en juillet 2005.

Le rapport suggère de faire appel au CGTI pour concourir à l'élaboration d'un partenariat public-privé au sein d'une mission interministérielle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage qu'assurerait le secrétariat général du ministère de la culture et de la communication pour le lancement du programme de numérisation constituant le volet français de la mise en place d'une Bibliothèque numérique européenne. Tout en étant sensible à cette reconnaissance de l'expertise des membres du CGTI, dont témoigne aussi la nomination au mois de mai de Jean BERBINAU comme membre du Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique au titre des personnalités qualifiées, il convient de rappeler que le CGTI n'a pas vocation à s'investir dans l'opérationnel ce qui pose des limites à la participation envisagée, sans l'exclure pour autant.



Pascal FAURE

¹² : Le Réseau RIAM (Recherche et Innovation en Audiovisuel et Multimédia) offre l'exemple de telles coopérations dans le domaine de la gestion numérique des droits (DRM) que mentionne le rapport ; une présentation en avait été organisée le 9 octobre dernier sous le titre : *Protection des contenus audiovisuels et multimedia - problématique de la chaîne amont.*

Réponse de la Mission d'appui à la réalisation
des contrats de partenariat (MAPPP)

Le projet de rapport de la mission d'évaluation de l'efficacité de l'aide publique à la chaîne du livre a été communiqué à la MAPPP le 8 juin 2007.

Le rapport évoque en page 48 l'hypothèse du recours à un contrat de partenariat public-privé sur la base de l'ordonnance de juin 2004 pour la mise en œuvre du projet de bibliothèque numérique européenne (Europeana), et la création à cet effet d'une mission interministérielle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Les caractéristiques de ce projet sont semble-t-il en conformité avec les principes qui régissent le recours au contrat de partenariat :

- Son objet porte sur la réalisation d'un investissement, à la fois matériel et immatériel, en relation directe avec le service public, ainsi que sur la maintenance et une partie au moins de l'exploitation associées à cet investissement ;
- Le partenaire privé ne tirerait pas directement sa rémunération de l'utilisateur (même si une contribution était éventuellement attendue de ce dernier par la personne publique) mais du paiement d'une redevance par la personne publique à l'initiative du projet.

Le domaine des TIC (technologies de l'information et de la communication) auquel le projet Europeana peut être rapporté a été identifié comme l'un des points d'application novateurs du contrat de partenariat.

Le caractère global du contrat de partenariat, les procédures qu'il met en œuvre (évaluation préalable, sélection du groupement d'entreprises titulaire du contrat au moyen d'un dialogue compétitif) offrent aux partenaires publics un cadre et des garanties solides.

Le caractère international du projet, même s'il s'agit d'une innovation dans l'histoire encore récente du contrat de partenariat tel qu'il existe en France, ne représente pas un obstacle insurmontable. La plupart de nos partenaires européens développent des formes de contrats similaires, comme la Grande Bretagne, ayant même dans ce domaine une expérience considérable.

La MAPPP, conformément aux missions qui lui ont été assignées, est prête à apporter son concours sous la forme que les parties prenantes au projet jugeront utiles à la démarche d'une mission interministérielle ou de toute autre structure de travail, dès la phase de réflexion portant sur l'opportunité de recourir à un contrat de partenariat.

Le projet de rapport évoque la possibilité de recourir au contrat de partenariat dans le cadre d'autres initiatives, notamment une expérience pilote en faveur de la diffusion numérique de livres de savoir. La MAPPP estime qu'il s'agit en effet d'un domaine où le contrat de partenariat serait susceptible de représenter une modalité efficace de la commande publique.

Nouvelles observations de la mission

NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION

La mission a pris connaissance avec intérêt des observations qui lui ont été transmises à l'appui de son projet de rapport. Elle a intégré dans la rédaction finale de l'audit les remarques qui lui sont apparues les plus utiles, et, au-delà de ces modifications, signale plusieurs pistes d'action dont la faisabilité est attestée par les administrations consultées :

- **L'Agence du Patrimoine Immatériel de l'Etat (APIE)**, nouvellement créée, se dit intéressée par le projet de numérisation piloté par la Bibliothèque Nationale de France et prête à lui apporter son soutien technique et son expertise si elle était sollicitée par les responsables du projet, comme le suggère la mission.
- **Le Conseil Général des Technologies de l'Information (CGTI)** formule, dans une note détaillée, des observations utiles sur la numérisation et sur l'organisation proposée par l'audit. Il propose d'insister dans le rapport sur les fonctionnalités nouvelles permises par le numérique, et pose la question de l'extension aux livres multimédia de l'application de la loi sur le prix unique du livre. Cette question n'a pas échappé à la mission, qui souligne son attachement au principe du prix unique du livre, et mérite en elle-même une évaluation approfondie, conduite en concertation avec les professionnels de la chaîne du livre, tant du point de vue de la modélisation économique et financière que du point de vue du droit, sans oublier les enjeux techniques. La mission considère que les perspectives du livre numérique, sous ses multiples formes et usages, devront s'inscrire dans un principe de prix unique analogue, bien que sous des modalités adaptées, à celui retenu en faveur du livre papier et d'une rémunération juste de la création et des acteurs de la chaîne du livre. Le CGTI précise que le dépôt des fichiers numériques, dans le cadre du dépôt légal numérique, faciliterait l'exploitation en ligne et propose d'articuler les deux opérations. La mission doit toutefois faire observer qu'il convient de distinguer soigneusement la notion de dépôt des fichiers numériques et celle de leur exploitation commerciale, celle-ci relevant exclusivement de la décision des éditeurs. A mesure que ces derniers mettront en œuvre ce mode d'exploitation, le dépôt légal pourra être envisagé. De même, le CGTI invite à créer une puissante infrastructure de serveurs et de stockage, dotée d'un démonstrateur et proposant rapidement des services pilotes grand public, projet ambitieux et qui mérite une évaluation attentive. Enfin, il souhaite développer le groupement d'intérêt scientifique (GIS) proposé dans le rapport, en considérant cette formule comme une première étape dans la réalisation d'un cadre de coopération plus structuré. Le CGTI se dit prêt à contribuer à cette initiative, sans toutefois pouvoir s'engager en tant que tel dans un schéma opérationnel.
- **La Mission d'Appui à la réalisation des Contrats de Partenariat - MAPPP** analyse la possibilité, évoquée en pages 47 et 48 du rapport, de recourir à un contrat de partenariat public-privé (PPP) pour la mise en œuvre du projet de bibliothèque numérique européenne, et la création à cet effet d'une mission interministérielle d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Après avoir observé que les caractéristiques du projet sont en conformité avec les principes qui régissent le recours au PPP, elle souligne que le domaine des TIC a été identifié « comme l'un des points d'application novateurs du contrat de partenariat » et se dit « prête à apporter son concours, sous la forme que les parties prenantes au projet jugeront utile à la démarche d'une mission interministérielle ou de toute autre structure de travail, dès la phase de réflexion portant sur l'opportunité de recourir à un contrat de partenariat. » Enfin, la MAPPP manifeste le même intérêt pour « une expérience pilote en faveur de la diffusion numérique de livres de savoir. La MAPPP estime qu'il s'agit en effet d'un domaine où le contrat de partenariat serait susceptible de représenter une modalité efficace de la commande publique ».

- **La Bibliothèque nationale de France (BNF)** approuve globalement les orientations visant à doter la future Agence Nationale du Livre (ANL) d'un « conseil dont la composition reflète l'ensemble des acteurs concernés par la politique du livre », considérant que « les actions jugées prioritaires par la mission paraissent (...) de nature à permettre à la chaîne du livre de surmonter les défis majeurs de son avenir. » En particulier, la mission relève avec intérêt que la BNF « approuve (...) l'idée d'un renforcement du rôle des bibliothécaires comme médiateurs entre le lecteur et l'univers des offres numériques ». Par ailleurs, et au-delà des corrections ou précisions apportées au rapport par la mission sur la base des observations formulées par la BNF, plusieurs points méritent d'être mis en exergue :
 - Le schéma de coopération entre la BNF et l'ANL que la mission a proposé pour la mise en œuvre du dépôt légal numérique tel que décrit dans la DADVSI est jugé « lourd et complexe » par la BNF, qui exprime sa préférence pour une solution où elle ne serait pas seulement prestataire de service pour l'ANL mais pleinement responsabilisée. La mission a choisi de se conformer au cadre législatif en vigueur, qui désigne le CNL comme responsable, mais réaffirme la nécessité que ce dépôt des fichiers numériques imposé par les exceptions de la DADVSI soit géré en étroite liaison avec des organismes gestionnaires des droits des auteurs et des éditeurs.
 - La création d'un GIS est jugée favorablement par la BNF, qui demande à être associée à sa réalisation. La mission observe que rien ne s'oppose à ce qu'une telle initiative soit prise par la BNF en tant qu'opérateur national du projet de bibliothèque numérique européenne ;
 - La BNF juge possible de lancer dès 2007, sur la base de l'étude de faisabilité confiée à Numilog, des opérations de numérisation d'ouvrages sous droits en partenariat avec les éditeurs. La mission considère que cette éventualité est de nature à faire progresser significativement le projet, mais elle souligne la nécessité d'une concertation constante avec les éditeurs, grâce notamment aux préconisations qu'elle formule par la création de l'ANL ;
 - En conclusion, la BNF se dit favorable à une mission d'étude complémentaire, justifiée par « l'ampleur du projet, son importance stratégique et son rôle structurant pour le réseau documentaire français ». Du fait que la DLL ne semble pas retenir cette suggestion, la mission, redisant le souhait formulé dans son rapport de voir son travail poursuivi et approfondi, propose qu'elle soit conduite par l'opérateur du projet de numérisation.
- **La Direction du livre et de la lecture (DLL)** a fait parvenir à la mission des « observations préliminaires » qui appellent deux remarques préalables :
 - Il est indiqué en page 8 que « cette première réponse privilégie par essence les réserves et divergences », étant précisé que, « néanmoins, la synthèse de Livre 2010 intégrera plusieurs propositions du rapport d'audit comme une contribution pertinente à la définition de la nouvelle politique du livre ». Ce découplage dans la réponse, qui semble tenir de la tactique budgétaire, ne favorise pas la compréhension de la politique suivie par la DLL dans son ensemble. De surcroît, il n'est pas cohérent avec le « regard global » sur la politique du livre demandé à l'audit. C'est d'autant plus préjudiciable à une bonne compréhension des enjeux que le manque de lisibilité de la politique suivie par la DLL est confirmé à plusieurs reprises par l'audit dans ses constats.

- Ce parti critique induit des inexactitudes, voire des contre-vérités, de la part de la DLL, comme celle qui consiste à écrire (en p. 2) que la mission a consacré l'essentiel de l'audit « au secteur marchand, négligeant le rôle, les missions et l'impact des bibliothèques... ». Or la mission a rappelé l'engagement public majeur qui a permis de développer le réseau de lecture publique, au contraire de ce que prétend la DLL. Elle a ainsi inclus dans le périmètre de l'audit l'ensemble des crédits de lecture publique, y compris ceux des autres ministères (enseignement supérieur pour 378 M€ et intérieur pour 169 M€) et des collectivités locales (1 100 M€ en 2002). Sur ces bases, elle a analysé les crédits des bibliothèques universitaires, le concours particuliers aux bibliothèques inclus dans la DGD, l'action du CNL en ce domaine (p. 112 et 115), rappelé « les interrogations des responsables des bibliothèques de lecture publique sur l'évolution de leur métier » (p. 22 et p. 69), étudié la mise en œuvre des dispositifs dans deux régions, détaillé (p. 101) la loi de 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque, les crédits des collectivités locales aux bibliothèques (p. 94)...

La mission ne voit donc pas en quoi ses recommandations traduiraient une négligence des enjeux représentés par la lecture publique et le rôle imparti aux pouvoirs publics. Au contraire, ses recommandations de recentrage sur le budget de l'Etat des efforts répartis actuellement entre la DLL et le CNL dans ce domaine visent à assurer une plus grande lisibilité et une optimisation de l'emploi des moyens publics. De même, la mission a recommandé de confier à la BPI « un rôle pilote dans l'animation du réseau de lecture publique, notamment pour développer et mutualiser les expériences en matière d'une part de pratique des usages des lecteurs en quête de documentation numérique sur place et à distance, d'autre part de redéfinition des missions et du rôle des médiateurs du livre face à ces nouvelles pratiques (...) » (p. 38). La BNF a souligné, comme on vient de le voir, qu'elle partageait cette manière de voir. En termes de méthode, la mission s'étonne que la DLL n'ait pas jugé utile, dès le début de l'audit, de préciser quelles attentes particulières elle avait dans le domaine de la lecture publique : comme rien de tel n'était mentionné dans la lettre de mission elle-même, il convenait à tout le moins d'en faire état au cours des nombreuses réunions qui ont eu lieu avec la mission, en particulier lors de la présentation par celle-ci de ses recommandations.

Sur le fond, la mission prend note que ses principales orientations et propositions rejoignent le souci exprimé par la direction du livre et de la lecture d'améliorer l'aide aux librairies indépendantes, de défendre la rémunération de la création au profit des éditeurs et des auteurs, de réussir la politique de numérisation, de développer l'écriture numérique. La mission se voit en outre confortée par la réponse de la direction du livre et la lecture, consciente – et la mission s'en réjouit au vu du constat partagé des défis que doit surmonter la chaîne du livre – de la nécessité d'une rénovation en profondeur du système des aides aux librairies et aux bibliothèques, au profit d'une plus grande sélectivité pour une meilleure efficacité, d'un contrat de performance pour le CNL assorti d'études d'impact des aides, d'une plus grande lisibilité dans la répartition en programmes des crédits dédiés au livre et à la lecture, d'un renforcement de l'action déconcentrée de l'Etat et d'un développement d'une gestion de proximité, ainsi que d'une création d'une agence nationale du livre. Enfin, la mission se réjouit de la volonté commune d'associer le plus possible les représentants des professions concernées.

Dès lors, une telle convergence de vue ne fait que davantage souligner deux divergences principales de la part de la DLL, l'une sur la gouvernance du CNL, l'autre sur la politique budgétaire en faveur du livre :

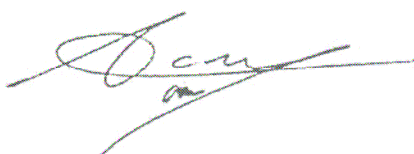
- Tout d'abord, la DLL s'oppose à la mesure consistant, en préalable à toute réforme (Proposition 1), à retirer pour des raisons de bon sens au directeur du livre et de la lecture la présidence d'un l'établissement public (le CNL) dont il assure la tutelle. La DLL va jusqu'à lire dans les propositions de la mission, au fil d'une plume défensive, soit une dilution des responsabilités publiques, soit une dispersion renforcée de ces dernières, voire un refus de transparence et de concertation. La mission n'entend pas reprendre ici des arguments si inutilement polémiques. Elle maintient qu'on ne peut pas cumuler durablement et efficacement le métier de tuteur et celui d'opérateur. C'est d'autant plus vrai dans le cadre du nouveau partage des responsabilités qui découle de la LOLF. La mission confirme ses préconisations, qu'elle a conçues avec la volonté de rechercher les meilleurs résultats d'une politique publique par l'association étroite des acteurs du monde du livre, et le souci du meilleur usage de l'argent public par un choix d'actions prioritaires. Persister dans le refus exprimé par la DLL serait de nature à rendre plus difficiles les évolutions que la mission escomptait pour la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde en faveur de la chaîne du livre.
- Au regard des perspectives budgétaires, la mission constate un triple désaccord.
 - Le premier a trait au redéploiement des crédits de rémunération des conservateurs des BMC, qui est proposé par la mission. Cette mesure consiste, pour permettre un renforcement des moyens d'action du CNL dans un contexte de rationalisation de sa gouvernance, à rechercher l'accord des collectivités locales pour que celles-ci prennent en charge la rémunération des conservateurs sur le modèle de ce qui a été mis en œuvre par le MCC pour les musées classés. Il ne s'agit ni d'une « suppression des moyens actuellement consacrés » aux BMC, contrairement à ce qu'écrit la DLL en page 6, ni d'un transfert de charges sans contrepartie puisque, d'une part, les collections qui font aujourd'hui l'objet d'un dépôt dans les BMC seraient transférées elles aussi dans cette hypothèse, conformément à ce qui a été fait dans le domaine des musées, et que, d'autre part, les crédits ainsi libérés seraient redéployés au profit d'actions de soutien aux librairies et aux maisons d'édition, conformément aux préoccupations grandissantes des collectivités locales en ce domaine. Il existe donc deux contreparties à ce transfert : l'un patrimonial (les collections), l'autre financier (les crédits d'aides). On ne peut donc à ce sujet parler, comme fait la DLL en p. 2, d'une mesure « radicale de suppression ». La mission ajoute que sa recommandation en appelle à une concertation avec les collectivités locales (p. 37).
 - La deuxième divergence budgétaire avec la mission porte sur le soutien aux librairies. Dans sa réponse à l'audit, la DLL fait part de son accord pour augmenter les moyens consacrés par le CNL à cette action, mais réclame « une hausse de la taxe à hauteur de 50 millions ». La mission ne considère pas que le relèvement de la taxe, moins de deux ans après la refonte de ce régime fiscal, serait l'indice d'une bonne gestion. Elle maintient qu'il est possible -et même judicieux- d'opérer un prélèvement immédiat de 5 M€ sur le fonds de roulement de l'établissement (qui s'élève à 21 M€ à fin mai 2007, soit 7 mois de fonctionnement quand 2 mois suffisent, surtout avec un besoin en fonds de roulement négatif de - 2,9 M€). Un tel prélèvement n'aurait donc pas pour conséquence d'affaiblir le CNL, contrairement à ce que soutient la DLL, mais d'améliorer son efficacité et, surtout, sa réactivité face à un problème pendant depuis plus de vingt ans. La mission propose, compte tenu des objections de la DLL sur l'éventualité d'un redéploiement des crédits des BMC, de compléter le financement des aides à l'économie du livre (15 M€ sur 3 ans, dont 5 M€ par prélèvement sur le fonds de roulement) par la suppression des aides nouvelles aux grands projets éditoriaux (2 M€) décidée en 2006, et par redéploiement sur 3 ans des aides traditionnelles du CNL à l'édition.

- La DLL, dans sa réponse, méconnaît totalement les efforts de clarification des compétences entre le CNL et la DLL que la mission propose et les transferts croisés de charges qui en résultent. La mission réaffirme sa conviction qu'il serait plus efficace, pour la gestion publique, que l'ensemble des dispositifs d'aide aux entreprises commerciales de la chaîne du livre (éditeurs et libraires notamment) soit regroupé au sein de la future ANL, et qu'à l'inverse les moyens de l'Etat dédiés à la lecture publique le soient sur le budget du ministère de la culture. Les dispositifs aux entreprises nécessitent une étroite concertation avec les professionnels afin de prévenir tout risque d'interventions publiques arbitraires et anti-économiques. S'agissant des aides aux bibliothèques, il est pour le moins étonnant que la DLL persiste à défendre la centralisation à Paris d'un dispositif d'aides à des politiques d'acquisition de bibliothèques souvent de taille modeste réparties à travers toute la France. La mission ne voit pas en quoi une DRAC aurait les compétences pour aider à la construction d'une bibliothèque sur concours particulier provenant du ministère de l'intérieur, mais n'aurait pas les compétences requises pour soutenir l'achat de fonds thématiques de cette même bibliothèque.

En conclusion, la mission :

- d'abord ne partage pas l'idée que l'utilisation des ressources du CNL doit correspondre aux seuls besoins reconnus « des éditeurs qui contribuent à son financement, ce qui n'est pas le cas des libraires » (cf. page 7). Elle s'étonne que la DLL justifie de la sorte « une hausse de la taxe à hauteur de 50 millions – qui bénéficieraient ainsi aux auteurs et éditeurs ». La tendance naturelle à solliciter l'Etat pour financer des dépenses nouvelles quand des marges de manœuvre budgétaires significatives existent au sein de la DLL et du CNL, dont le fonds de roulement est pléthorique, n'est pas de bon augure dans un contexte de rareté de la ressource qui requiert une sincère volonté de modernisation ;
- ensuite observe et regrette une forte propension de la DLL à différer la mise en œuvre de solutions urgentes aux problèmes sérieux que connaît la chaîne du livre en son ensemble : concernant le renforcement des DRAC, il est demandé (page 5) de patienter jusqu'à la remise d'un rapport « sur le fonctionnement des DRAC et en particulier sur la place des conseillers sectoriels et la mise en application des politiques nationales ». Concernant les librairies, il est suggéré de patienter jusqu'à la fin de 2007. Concernant le rapport dans son ensemble, il est indiqué que l'horizon est celui d'un rapport à venir sur *Livre 2010...* La mission défend au contraire l'idée que les réflexions engagées depuis plus d'un an, et l'audit qu'elle a produit, puissent servir de base à des réformes urgentes dans le cadre de la prochaine loi de finances. Elle rappelle aussi la nécessité de sécuriser les taxes au plan juridique en les notifiant à la Commission européenne, ce que refuse la DLL.

L'inspecteur général
des finances



Alain CORDIER

L'administrateur civil hors classe



Bernard FONTAINE

L'inspecteur général
de l'administration
des affaires culturelles



LÊ NHAT BINH

