



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	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 (efficacité 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>	26
2. <i>PROPOSITION 2 : Adapter à cet objectif la structuration en programmes du budget du ministère.</i>	28
3. <i>PROPOSITION 3 : Développer une gestion de proximité grâce à des DRAC renforcées....</i>	30
4. <i>PROPOSITION 4 : Transformer le CNL en Agence Nationale du Livre (ANL).</i>	32
5. <i>PROPOSITION 5 : Contractualiser le lien entre la DLL et l'ANL.</i>	37
IV. ORIENTATIONS POUR DES ACTIONS PRIORITAIRES.	40
1. <i>PROPOSITION 6 : Aider les librairies indépendantes.</i>	40
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>	42
3. <i>PROPOSITION 8 : Réussir la numérisation.</i>	45
4. <i>PROPOSITION 9 : Développer l'écriture numérique.</i>	48
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.

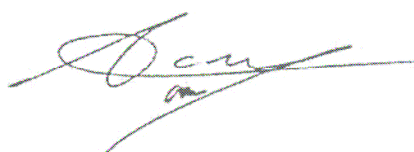
On ne fait pas d'édition sans un pari de confiance, un parti pris d'émotion et de vie, une place laissée libre au rêve et à l'imaginaire, et ce qu'il faut de résistance aux modes dominantes. Chaque auteur et chaque éditeur savent que la créativité est audacieuse et que le futur est toujours le champ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

