



...la proposition de loi visant à

AMÉLIORER L'ÉCONOMIE DU LIVRE ET À RENFORCER L'ÉQUITÉ ENTRE SES ACTEURS

Réunie le 2 juin 2021, sous la présidence de **Laurent Lafon** (UC - Val-de-Marne), la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a examiné le rapport de **Céline Boulay-Espéronnier** (LR - Paris), sur la proposition de loi n° 252 (2020-2021), déposée par **Laure Darcos** (LR - Essonne) *visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs*.

La présente proposition de loi a fait l'objet d'une **saisine du Conseil d'État** par le Président du Sénat en date du 19 janvier 2021. L'Assemblée générale du Conseil a rendu son avis à l'occasion de sa séance du 11 mars 2021¹.

Le Gouvernement a par ailleurs marqué son intérêt pour cette proposition de loi en engageant la **procédure accélérée** le 7 mai 2021.

1. TENIR COMPTE DE L'ÉVOLUTION DU SECTEUR DE L'ÉDITION

A. UNE PROPOSITION DE LOI OPPORTUNÉMENT DÉPOSÉE PRÈS DE DIX ANS APRÈS LE DERNIER TEXTE D'AMPLEUR SUR LE LIVRE

1. Un secteur de l'édition en plein bouleversement

Selon l'enquête annuelle du Syndicat national de l'édition (SNE), le chiffre d'affaires de l'ensemble des éditeurs français représente **2,7 milliards d'euros en 2019**. Après le jeu vidéo (environ 5 milliards d'euros), l'édition est donc le **deuxième secteur des industries culturelles**, devant l'audiovisuel et la musique.

Paradoxe, la proposition de loi déposée le 21 décembre 2020 par Laure Darcos constituerait, si elle était adoptée, **la première réforme d'ampleur** dans ce secteur depuis la loi du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique, soit **presque 10 ans**.

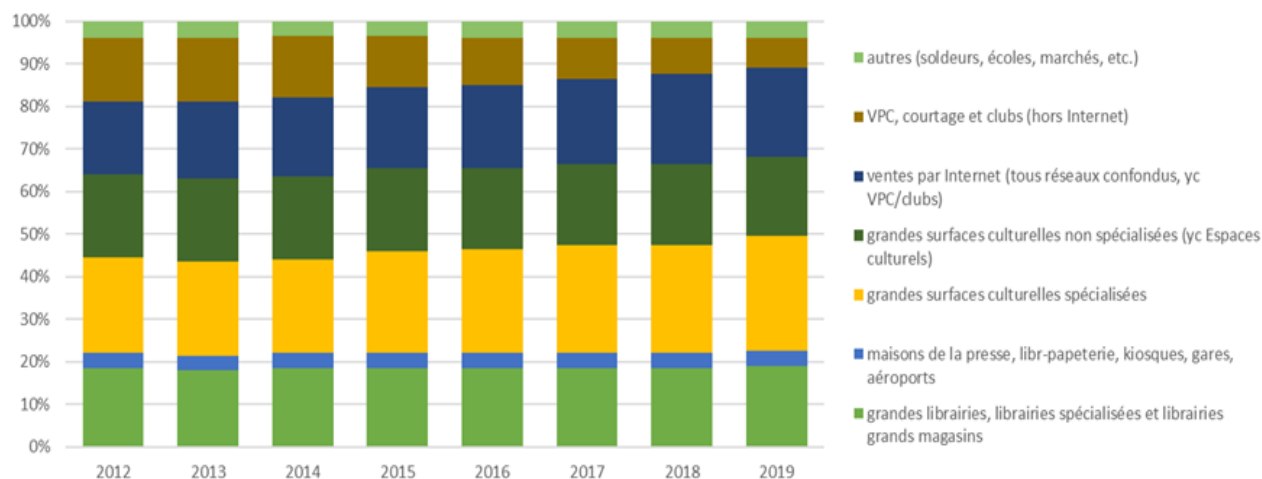
Cette période a cependant connu des évolutions très significatives dans le domaine de la vente d'ouvrages, que l'on peut résumer avec trois constats.

✓ Premier constat, les librairies indépendantes font mieux que résister

En 2020, la France compte plus de **20 000 points de ventes de livres**. Parmi ceux-ci, les librairies que l'on peut qualifier « d'indépendantes » représentent un peu plus de **4 000 établissements** en 2019, soit une hausse de plus de **20 % en 10 ans**. Ils représentent environ **15 000 emplois**. Leur part de marché a cependant régressé de près de trois points entre 2006 et 2019, pour s'établir à 22,5 %.

¹ L'avis du Conseil est consultable : <https://www.senat.fr/leg/pp120-252-avis-ce.pdf>

Evolution de la répartition par canaux des achats de livres imprimés neufs en valeur des ménages (2012-2019)



Source : ministère de la culture

✓ Deuxième constat, la part croissante des ventes sur internet

Si les grandes surfaces culturelles spécialisées constituent le plus important réseau de vente de livres, avec 27 % des ventes en valeur en 2019, la vente en ligne a connu une croissance très rapide ces dernières années.

De 2,2 % en 2002, son poids global dans les achats de livres des ménages, tous circuits confondus, a été multiplié par 10 pour atteindre **21 % en 2019**.

✓ Troisième constat, une forte concentration des vendeurs en ligne

Selon les données fournies à la rapporteure, en volume comme en valeur, **Amazon, la FNAC et France Loisirs représentent environ les trois-quarts des achats en ligne**, tous réseaux confondus. La part de marché d'Amazon serait environ de la moitié de ce total, soit **10 % du marché total du livre en France**.

2. Une crise pandémique qui a relancé le débat sur la place des librairies

La crise pandémique et la fermeture des librairies au printemps 2020, suivies à l'occasion du deuxième confinement du débat sur les « commerces essentiels », ont montré l'attachement des Français à ces établissements et le soutien que les pouvoirs publics étaient prêts à leur accorder pour maintenir un tissu vivant et dense dans les territoires. Selon le rapporteur pour avis pour le projet de loi de finances pour 2021, Julien Bargeton¹, « rien n'illustre mieux le rôle essentiel des libraires qu'une donnée : en novembre 2019, 150 000 références différentes d'ouvrages avaient été vendues. En novembre 2020, ce chiffre est divisé par trois. Cela illustre la capacité des libraires à attirer l'attention des clients sur des ouvrages vers lesquels ils ne seraient pas spontanément tournés, par opposition à la vente en ligne. Il est primordial, au-delà d'un secteur économique, de préserver cette capacité à susciter la curiosité et l'intérêt. »

B. DES RELATIONS ENTRE AUTEURS ET ÉDITEURS COMPLEXES ET PARFOIS TENDUES

La question du statut et des conditions de travail des auteurs de l'écrit a été récemment mise en lumière par le rapport de Bruno Racine « *L'auteur et l'acte de création* »², remis au ministre de la culture le 22 janvier 2020.

Si son champ est beaucoup plus large que l'objet de cette proposition de loi, ce rapport a cependant souligné « *la dégradation de la situation économique et sociale des artistes-auteurs* ». Ainsi, le nombre d'écrivains a progressé de 58 % entre 2001 et 2017, sans que les achats aient suivi cette tendance fortement. Le constat réalisé par Françoise Laborde, rapporteure pour avis de la commission lors de sa présentation des crédits du projet de loi de finances pour 2019³, demeure d'actualité : « *La constante hausse des parutions, avec plus de 200 sorties par jour, participe à ce phénomène. Il est d'autant plus difficile de vivre de sa plume que les ouvrages sont rapidement « poussés » hors des rayons et que, pour beaucoup, l'écriture est autant une passion qu'un métier* ».

¹ <https://www.senat.fr/rap/a20-143-44/a20-143-44.html>

² <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/L-auteur-et-l-acte-de-creation>

³ <https://www.senat.fr/rap/a18-151-43/a18-151-4312.html#toc406>

Les relations entre les auteurs et les éditeurs peuvent donc parfois être complexes, et nécessiter un encadrement législatif essentiellement destiné à améliorer la confiance entre les parties.

Dans ce contexte, le Médiateur du livre dispose d'une capacité à faire dialoguer les différentes parties prenantes, mais se trouve limité par les conditions trop restrictives de sa saisine.

2. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

L'axe qui traverse la proposition de loi de Laure Darcos est d'adapter le monde du livre, au sens large, à **l'ère numérique**.

A. ÉTABLIR UNE CONCURRENCE PLUS ÉQUILIBRÉE ENTRE LIBRAIRES ET PLATEFORMES EN LIGNE (ARTICLE 1^{ER})

L'article 1^{er} propose plusieurs adaptations destinées à régler certaines difficultés posées par l'adaptation du secteur de l'édition au monde numérique.

1. Comment rétablir une concurrence équilibrée avec les grandes plateformes ?

Afin d'établir les conditions d'une concurrence équitable entre libraires et plateformes en ligne, des frais de port minimum, fixés par arrêté, seraient mis en place. Il serait ainsi mis fin à l'avantage concurrentiel le plus évident d'Amazon, qui pèse également sur les autres distributeurs en ligne, contraints de s'aligner.

2. Distinguer sur les sites livres neufs et livres d'occasion

Les sites de vente en ligne devraient distinguer clairement les livres neufs et les livres d'occasion.

3. Réguler les ventes directes par les éditeurs

Les éditeurs ne pourraient plus concurrencer les libraires pour les soldes d'ouvrages, en particulier sur les sites de vente.

4. Assurer un meilleur contrôle de la loi du prix unique

Le contrôle de la loi dite du « prix unique du livre » serait transféré des agents du ministère de la culture à ceux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

B. PERMETTRE AUX COLLECTIVITÉS DE SOUTENIR LEURS LIBRAIRIES (ARTICLE 2)

L'article 2 ouvrirait aux collectivités la faculté d'accorder une subvention pour les librairies indépendantes, dans la limite de 30 % de leur chiffre d'affaires.

C. INSCRIRE DANS LA LOI DES RELATIONS RÉNOVÉES ENTRE AUTEURS ET ÉDITEURS (ARTICLE 3)

L'article 3 vise à transposer dans la loi des dispositions **de l'accord interprofessionnel du 29 juin 2017 entre le Syndicat national de l'édition (SNE) et le Conseil permanent des écrivains (CPE)** qui vient encadrer certaines pratiques de l'édition. Le dernier accord sur le contrat d'édition à l'ère du numérique remontait à mars 2013 et avait été transposé dans le code de la propriété intellectuelle (CPI) par l'ordonnance du 12 novembre 2014.

Pour l'essentiel, les modifications renforceraient les droits des auteurs dans le cas d'une cessation d'activité de l'éditeur, ainsi qu'en encadrant les pratiques de la provision pour retour et de la compensation intertitre. Des dispositions spécifiques seraient également créées pour l'édition musicale.

D. ÉLARGIR LA SAISINE DU MÉDIATEUR DU LIVRE (ARTICLE 4)

Les auteurs et leurs représentants auraient dorénavant la faculté de saisir le Médiateur du livre.

E. ADAPTER LE DÉPÔT LÉGAL À L'ÈRE NUMÉRIQUE (ARTICLE 5)

L'article 5 propose une réforme d'ampleur du **dépôt légal numérique**. Les responsables de cette opération patrimoniale essentielle (Bibliothèque nationale de France (BnF), Centre du cinéma et de l'image animée (CNC) et Institut national de l'audiovisuel (INA) sont actuellement confrontés à des difficultés d'accès sur les parties d'internet protégées par des mots de passe ou des protections spécifiques. **L'article 5 actualise l'état du droit pour offrir les moyens juridiques et techniques de mener à bien cette mission.**

3. LE TRAVAIL DE LA COMMISSION : CONFORTER LA RÉNOVATION DES RELATIONS ENTRE AUTEURS ET ÉDITEURS, SÉCURISER LE DÉPÔT LÉGAL ET ASSURER L'APPLICATION DU DROIT EN OUTRE-MER

La commission a grandement bénéficié de l'analyse du Conseil d'État, qui a permis de garantir la solidité juridique du texte.

Dans ce contexte, et en plus de précisions législatives destinées à lever toute ambiguïté, les principales améliorations apportées par la commission consistent à :

- donner des **délais raisonnables** pour l'entrée en vigueur des dispositions de loi, en particulier aux articles 1, où six mois semblent nécessaires, et à l'article 2, pour faire coïncider l'octroi de la subvention aux librairies avec l'exercice budgétaire ;
- garantir l'application à **l'outre-mer**, quand la compétence ne relève pas du territoire lui-même. En particulier, les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon pourront choisir d'attribuer des subventions aux librairies indépendantes ;
- **reformuler l'article 5** sur le dépôt légal, suivant en cela la proposition de rédaction du Conseil d'État, à la fois plus ramassée et plus précise.



EN SÉANCE

Le Sénat a adopté la proposition de loi à l'occasion de sa séance du 8 juin. Il a adopté des amendements de Laure Darcos visant à sécuriser l'application des dispositions relatives aux frais postaux à l'article 1^{er}. Le Gouvernement a fait adopter un amendement supprimant l'article 6 et levant ainsi le « gage ». Enfin, un amendement de Laure Darcos a procédé à une modification de l'intitulé de la proposition de loi, « **visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs** ».



LA SUITE DE LA NAVETTE

L'Assemblée nationale a adopté des amendements pour l'essentiel de nature rédactionnelle et légistique. Elle a par ailleurs inscrit à l'article 1^{er} l'obligation pour le Gouvernement de remettre un rapport d'évaluation des dispositions relatives aux frais postaux.

Compte tenu de la parfaite convergence de vues entre les deux assemblées, le Sénat a choisi de recourir à la procédure de **législation en commission** (LEC) pour en achever rapidement l'examen, et rendre possible sa promulgation avant la fin de l'année 2021.

Lors de la réunion du mardi 23 novembre 2021, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a ainsi adopté en deuxième lecture la proposition de loi à **l'unanimité et sans modification**, sur le rapport de Céline Boulay-Espéronnier.



Laurent Lafon
Président
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Céline Boulay-Espéronnier
Rapporteuse
Sénatrice de Paris
(Les Républicains)



Laure Darcos
Auteur
Sénatrice de l'Essonne
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le rapport dans son intégralité : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-252.html>