

COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION



DOCUMENT DE CONSULTATION SUR LA RÉGLEMENTATION DU PRIX DE VENTE AU PUBLIC DES LIVRES NEUFS IMPRIMÉS ET NUMÉRIQUES

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	2
2. À PROPOS DU LIVRE AU QUÉBEC.....	3
2.1 Le marché du livre neuf au Québec.....	3
2.2 Soutien public au secteur du livre	4
2.3 Modèle du livre au Québec et ailleurs.....	4
3. À PROPOS DE LA RÉGLEMENTATION DU PRIX DE VENTE AU PUBLIC DES LIVRES NEUFS	6
3.1 Historique.....	6
3.2 Enjeux	6
3.2.1 Considérations juridiques.....	6
3.2.2 Vulnérabilité des librairies	7
3.2.3 Marché numérique	8
3.2.4 Paramètres d'application	8
4. CONCLUSION	9

1. INTRODUCTION

Si, ces dernières années, l'avènement du numérique, l'essor de la vente en ligne et l'évolution du contexte concurrentiel se sont avérés d'indéniables vecteurs d'innovation et de concertation, ils ont aussi représenté des défis considérables pour l'écosystème et l'économie du livre. C'est dans ce contexte, et dans l'optique d'en réguler les effets, que la perspective de réglementer le prix de vente au public des livres neufs est réapparue au Québec.

Cette mesure consiste à fixer, pendant une période déterminée, le prix de vente au public des nouveautés afin que le même livre soit obligatoirement vendu au prix établi par l'éditeur ou l'importateur par tous les détaillants, y compris ceux pratiquant la vente en ligne, avec la possibilité d'un escompte autorisé. Cette réglementation est réclamée par le milieu du livre qui dit vouloir ainsi prémunir la chaîne du livre, et plus particulièrement les librairies économiquement fragiles, des effets de la concurrence et de la vente à rabais des *best-sellers* sur le réseau de diffusion du livre et sur la bibliodiversité, c'est-à-dire la nécessaire variété des livres mis à la disposition des lecteurs.

En raison de l'importance du livre et de la lecture, tant sur les plans social et éducatif que sur le plan culturel, et considérant le débat que suscite une telle perspective réglementaire, le gouvernement du Québec souhaite évaluer, en commission parlementaire, la pertinence de réglementer le prix de vente au public des livres neufs imprimés et numériques. Il appartient à cette commission parlementaire :

- de mesurer les impacts socioéconomiques, culturels, commerciaux et juridiques d'une telle mesure;
- d'examiner les paramètres propres à une application optimale;
- de recommander tout autre moyen pour assurer l'accès au livre et à sa diversité, et pour soutenir les acteurs québécois de la chaîne du livre qui s'y emploient.

Le présent document vise à faire état de la situation du livre au Québec et à mettre en perspective les multiples facettes de la réglementation du prix de vente au public des livres neufs, dans le but de susciter et d'accueillir les réflexions sur cette avenue.

2. À PROPOS DU LIVRE AU QUÉBEC

2.1 LE MARCHÉ DU LIVRE NEUF AU QUÉBEC

Au Québec, l'industrie du livre est la plus importante industrie culturelle en raison de ventes finales annuelles de livres neufs avoisinant les 800 M\$. Le bulletin de l'Observatoire de la culture et des communications du Québec¹ qui dresse un bilan analytique des ventes finales² de livres neufs au Québec de 2001 à 2010 présente les constats suivants :

- dans l'ensemble du commerce de détail, les ventes de livres neufs représentaient une infime partie (0,79 %), mais tout de même perceptible, des 100 G\$ de biens vendus au détail au Québec en 2010;
- parmi les ventes de produits culturels, les ventes de livres occupaient une place prépondérante. Celles-ci représentaient en 2010 plus de cinq fois la valeur des ventes d'enregistrements sonores ou de vidéogrammes (DVD, Blu-ray, etc.), quatre fois celles des ventes de billets de cinéma et trois fois celles des ventes de billets de spectacle;
- après avoir connu une forte croissance de 2004 à 2007, les ventes de livres neufs ont plafonné entre 2007 et 2010;
- les ventes finales de livres neufs des éditeurs, des distributeurs, des librairies, des grandes surfaces et autres points de vente ont atteint 791 M\$ en 2010. Il s'agissait d'une diminution de 2,6 % par rapport à 2009, alors qu'une hausse de 2,8 % avait été enregistrée par rapport à 2008. La baisse enregistrée en 2010 était la deuxième depuis le début 2001;
- depuis 2006, la part de marché des librairies à succursales³ n'a cessé d'augmenter (avec un ralentissement en 2010), passant de 45,5 % en 2006 à 53,5 % en 2010. À l'inverse, la part de marché des librairies indépendantes⁴ est passée de 35 % en 2006 à 28 % en 2010;
- globalement, les ventes de livres par les grandes surfaces n'étaient pas en croissance.

Quant au marché québécois du livre numérique, pour lequel des données spécifiques manquent, on estime que même s'il ne représentait que 1 % des ventes en 2012, il pourrait prochainement représenter 4 % ou 5 % des ventes de livres. Des efforts ont d'ailleurs été consentis au Québec par les acteurs de la chaîne du livre, avec le soutien du gouvernement, pour développer, par l'entremise des éditeurs, et diffuser, par l'entremise des librairies et des bibliothèques publiques, une offre de livres numériques en français.

¹ ALLAIRE, Benoît (2011). « Dix ans de ventes de livres », *Optique Culture*, n° 9, Québec, Institut de la statistique du Québec, Observatoire de la culture et des communications du Québec, septembre, 20 p.

² Les ventes finales désignent les ventes réalisées directement auprès des particuliers et des collectivités, ce qui exclut donc le marché de la revente.

³ Ces librairies appartiennent à une chaîne d'au moins quatre librairies.

⁴ Ces librairies ne sont pas en milieu scolaire et ne comportent qu'un maximum de trois succursales.

2.2 SOUTIEN PUBLIC AU SECTEUR DU LIVRE

En plus d'exempter le livre imprimé de la taxe de vente du Québec, mesure dont le coût est évalué à 55 M\$, le gouvernement du Québec a consenti aux entreprises du livre, en 2011-2012, 6,2 M\$ en programmes d'aide, 7,5 M\$ en mesures fiscales et 5 M\$ en aide au financement par l'entremise de la Société de développement des entreprises culturelles, ainsi que 3,4 M\$⁵ pour la création littéraire par l'intermédiaire du Conseil des arts et des lettres du Québec. De plus, le ministère de la Culture et des Communications a alloué 36,4 M\$ aux bibliothèques publiques, pour le fonctionnement, l'achat de livres ou les immobilisations, et il a accordé 54,6 M\$ au fonctionnement à Bibliothèque et Archives nationales du Québec. À cela s'ajoutent l'aide consentie par le gouvernement du Canada au secteur du livre ainsi que les investissements des municipalités dans les bibliothèques publiques du Québec.

L'exercice de réflexion devrait permettre d'examiner les moyens actuels de soutien à la chaîne québécoise du livre et d'évaluer s'ils devraient être actualisés.

2.3 MODÈLE DU LIVRE AU QUÉBEC ET AILLEURS

Depuis 1981, l'industrie du livre est encadrée par la Loi sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre, ci-après appelée Loi du livre, qui régit les pratiques commerciales entre les acteurs de la chaîne québécoise du livre et stimule, conjointement avec la Politique de la lecture et du livre de 1998, le développement du livre et du lectorat. La Loi du livre a pour but d'augmenter l'accessibilité territoriale du livre en soutenant l'implantation d'un réseau de librairies agréées partout au Québec. Elle poursuit aussi l'objectif d'assurer l'accessibilité économique du livre en prévoyant un soutien financier pour les entreprises québécoises répondant à des conditions d'agrément, et ce, dans le but de maintenir le livre québécois à un prix acceptable pour les consommateurs. Au surplus, elle vise à développer et à maintenir une infrastructure industrielle et commerciale concurrentielle dans le domaine du livre.

La Loi du livre s'applique uniquement aux livres imprimés, à l'exclusion des manuels scolaires. Le livre numérique n'y est pas assujéti, mais le déploiement de ce marché au Québec tend à reproduire le modèle et l'esprit de cette loi, de même qu'à préserver tous les intermédiaires commerciaux traditionnels.

Dans les limites de son aire d'application, la Loi du livre constitue une forme de réglementation du prix du livre puisqu'elle oblige les clients institutionnels⁶ à acheter tous leurs livres au prix régulier dans les librairies agréées de leur région. Ainsi, contrairement au modèle préconisé par les pays qui ont légiféré pour fixer le prix de vente des livres aux particuliers, le système législatif québécois a opté pour une autre forme de réglementation du prix de vente. C'est là un des exemples

témoignant de l'originalité du modèle législatif québécois, qui n'a aucun équivalent ailleurs dans le monde. Selon plusieurs intervenants, cette loi a besoin d'être

⁵ Ce montant ne comprend pas les 780 000 \$ alloués dans le cadre de Mécénat Placements Culture.

⁶ La clientèle institutionnelle est formée des organismes du gouvernement, des bibliothèques publiques, des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, etc.

actualisée, notamment pour prendre en compte la réalité numérique. Le ministère de la Culture et des Communications a entrepris, en 2012, des travaux à cet effet.

Selon les données recueillies par le ministère de la Culture et des Communications, treize pays ont actuellement un régime de fixation du prix de vente du livre, dont six ont englobé à la fois le livre imprimé et le livre numérique⁷.

Plusieurs pays européens avaient d'abord mis en place, dans certains cas dès le 19^e siècle, un régime de prix suggérés par les éditeurs aux libraires par des accords interprofessionnels. En raison de l'arrivée de nouvelles lois nationales sur la concurrence et la mise en place de règles à cet effet par l'Union européenne, plusieurs de ces accords ont fait l'objet de contestations judiciaires. Certains des pays qui avaient mis en place depuis longtemps une telle mesure (l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et l'Espagne⁸) ont alors réaffirmé leur volonté de la maintenir en légiférant, tandis que d'autres ont abandonné toute forme de réglementation (le Danemark, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni et l'Irlande).

Enfin, des pays qui n'avaient pas déjà de réglementation en la matière, à savoir l'Argentine, le Mexique, le Portugal, la Corée du Sud et le Japon, ont adopté, depuis les années 80, une législation sur le prix unique. D'autres pays ont examiné la question sans toutefois adopter de loi : ce sont la Belgique, le Brésil, Israël ainsi que la Suisse qui l'a fait par voie référendaire.

Les comparaisons entre les différents systèmes de réglementation du prix de vente du livre adoptés à l'étranger sont difficiles à faire. En effet, bien que leurs objectifs soient similaires, les dispositions de mise en application varient beaucoup d'un pays à l'autre, de même que la situation particulière de leur marché national du livre.

⁷ Ces pays sont l'Argentine, l'Autriche, la Grèce, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Portugal, de même que l'Allemagne, la Corée du Sud, l'Espagne, la France, le Mexique et la Norvège, ces six derniers ayant légiféré tant sur le livre imprimé que sur le livre numérique. Ces mesures font toutes l'objet de dispositions législatives, sauf en Norvège, pays qui applique encore un accord professionnel ayant par ailleurs fait l'objet de contestation judiciaire.

⁸ La Norvège examine actuellement la possibilité d'adopter une loi.

3. À PROPOS DE LA RÉGLEMENTATION DU PRIX DE VENTE AU PUBLIC DES LIVRES NEUFS

3.1 HISTORIQUE

Réclamée par le milieu du livre il y a quinze ans, la réglementation du prix de vente au public des nouveautés a été rejetée en 2000 par le gouvernement du Québec, qui craignait qu'en découle une hausse de prix néfaste au développement du lectorat. Hormis le rapport Larose⁹ qui la prônait sans réserve, les études réalisées à l'époque¹⁰, notamment celle produite dans la foulée de la Politique de la lecture et du livre, n'ont pas permis de statuer sur cette mesure, en raison de ses effets incertains.

C'est en 2009 que l'Association des distributeurs exclusifs de livres en langue française a relancé ce dossier en diffusant un plaidoyer en faveur d'une réglementation du prix de vente des livres, auquel se greffaient trois autres propositions de mesures¹¹ pour consolider le réseau des librairies. En 2011, les associations du livre, regroupées à la Table de concertation interprofessionnelle du livre, l'ont unanimement requise. Cette mobilisation du milieu du livre allait donner lieu, en août 2012, à la campagne de relations publiques Nos livres à juste prix, suscitant un débat d'idées dans les médias. En outre, le Conseil consultatif de la lecture et du livre, créé en vertu de la Loi du livre, a aussi préconisé, dans ses recommandations d'octobre 2011, une intervention rapide pour que soit réglémenté le prix de vente des livres imprimés et numériques, notamment dans le but d'appuyer la valeur culturelle du livre et d'optimiser les conditions favorables à la biodiversité et à la créativité.

À l'occasion du discours inaugural d'octobre 2012, il a été annoncé que la pertinence et les impacts de régler le prix des nouveautés seraient traités en commission parlementaire.

3.2 ENJEUX

La pertinence d'une réglementation du prix de vente au public des livres neufs doit être évaluée en fonction des différents enjeux qui sous-tendent une telle intervention.

3.2.1 CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES

L'adoption de dispositions législatives est nécessaire pour fixer le prix de vente au public des livres neufs, puisque la Loi du livre actuelle ne prévoit aucune disposition habilitante pour intervenir par voie réglementaire. Une intervention législative est à

⁹ Il s'agit du rapport du Comité sur les pratiques commerciales dans le domaine du livre.

¹⁰ On se réfère ici au Rapport de mission sur le prix unique du livre (1997) et au Rapport du groupe de travail sur la consolidation et la rentabilité des librairies (1999), qui répondait à un mandat de la Politique de la lecture et du livre, et dans le cadre duquel a été réalisé le Rapport SECOR sur l'impact des régimes de prix unique sur le marché du livre.

¹¹ Outre la réglementation du prix de vente au détail, l'Association des distributeurs exclusifs de livres en langue française proposait d'optimiser les subventions aux librairies agréées, d'assujettir le livre numérique aux dispositions de la Loi du livre concernant les acquisitions des clients institutionnels et de régler le taux de remises maximales aux commerces autres que les librairies.

plus forte raison inévitable si elle s'applique aux livres numériques, lesquels sont absents de son champ d'application. La question du véhicule législatif approprié doit se poser sous l'angle de la cohésion avec la Loi du livre existante et en évaluant l'opportunité de l'amender ou de l'accompagner d'une loi parallèle.

Par ailleurs, l'examen d'une mesure qui vise à réguler le prix du livre doit aussi s'effectuer en considération de la législation existante tant nationale qu'internationale (p. ex. : accords internationaux de commerce). Il est important de convenir de moyens juridiques adéquats afin de s'assurer de la validité et de la portée d'une telle réglementation ainsi que de l'efficacité des modalités de sa mise en œuvre. Dans le contexte de la mondialisation du marché du livre, une attention particulière devra être portée à l'encadrement de pratiques comme la vente en ligne.

3.2.2 VULNÉRABILITÉ DES LIBRAIRIES

La situation des librairies est un sujet de préoccupation pour le gouvernement et pour l'ensemble des intermédiaires de la chaîne québécoise du livre puisqu'elles garantissent l'accès à un assortiment diversifié de livres partout sur le territoire, en assurant leur diffusion, leur promotion et leur médiation. Tant la Politique de la lecture et du livre que la Loi du livre poursuivent l'objectif d'assurer, sur tout le territoire, la présence de librairies jugées essentielles au maintien de la variété éditoriale et de la création. En 2012, on dénombrait 189 librairies agréées en vertu de la Loi du livre, ce qui représente environ 50 % du nombre total de librairies au Québec. Elles sont présentes dans toutes les régions administratives du Québec, sauf dans le Nord-du-Québec. On estime que près de la moitié des librairies agréées sont indépendantes.

Sur la santé financière et concurrentielle des librairies agréées, les rapports financiers 2008-2009 et 2009-2010, recueillis par le ministère de la Culture et des Communications en raison des obligations liées à l'agrément, révèlent que :

- les librairies agréées qui sont financièrement à risque sont principalement axées sur la vente de livres avec un fonds modeste et un chiffre d'affaires plus faible que la moyenne;
- si, globalement, la rentabilité des librairies indépendantes agréées paraît assez bonne, la grande variabilité des résultats révèle qu'au cas par cas, elle est problématique pour une part de celles-ci.

Par ailleurs, concernant l'évolution des parts de marché au Québec, l'Observatoire de la culture et des communications¹² a fait état du recul, ces dernières années, de la part des librairies indépendantes, tout en soulignant l'accroissement de celle des librairies à succursales.

Outre la concurrence sur le prix à laquelle participe la vente à rabais des *best-sellers*, plusieurs facteurs concourent à la précarité des librairies, notamment indépendantes : les nouvelles pratiques de consommation et de lecture, l'essor du marché de la vente en ligne et de celui du livre numérique, la concentration des entreprises, les problèmes de relève ainsi que les pratiques d'approvisionnement. L'efficacité de la réglementation du prix de vente des livres neufs doit être évaluée

¹² ALLAIRE, Benoit (2010). « Les ventes de livres reprennent de la vigueur en 2009 », *Statistiques en bref*, n° 65, Québec, Institut de la statistique du Québec, Observatoire de la culture et des communications du Québec, septembre, 23 p.

au regard de l'ensemble des causes fragilisant les librairies, l'exercice pouvant d'ailleurs faire émerger d'autres moyens de soutien ou des propositions d'optimisation de ceux déjà existants. En effet, les librairies agréées québécoises bénéficient déjà de subventions ciblées et de la taxation à 0 % du livre imprimé à l'échelle provinciale. De plus, la Loi du livre leur accorde l'exclusivité du marché institutionnel, ainsi qu'une remise minimale de 30 % ou de 40 % sur le prix des livres (selon les catégories), en contrepartie d'obligations relatives à la qualité de leurs services.

3.2.3 MARCHÉ NUMÉRIQUE

Proactive, la chaîne québécoise du livre s'est concertée, s'est adaptée et a rapidement développé des pratiques de production et de diffusion, favorisant l'essor de la vente en ligne et d'une offre de livres numériques, notamment québécois. À preuve, on peut citer les réussites québécoises que constituent l'Agrégateur ANEL-De Marque, le portail Ruedeslibraires.com des librairies indépendantes du Québec ou encore Pretnumerique.ca, la plateforme de prêt de livres numériques dans les bibliothèques. Aussi dynamique soit-il, le marché québécois du livre numérique doit néanmoins, et comme partout dans le monde, faire face à la croissance de ce marché, notamment constatée dans les pays anglo-saxons, et à la concurrence de géants mondiaux de la vente de livre sur le Web. La concurrence sur le prix livrée par ces derniers incite à intégrer le livre numérique à la réflexion. En outre, il apparaît sage de traiter conjointement la question du prix du livre imprimé et celle du prix du livre numérique, pour éviter de déséquilibrer le marché et assurer la cohabitation commerciale des deux formats.

3.2.4 PARAMÈTRES D'APPLICATION

L'implantation d'une réglementation du prix pour les livres neufs entraîne une série de considérations sous-jacentes qui sont garantes de l'efficacité de cette mesure. L'examen des paramètres propres à une application optimale doit aussi servir à prévenir les tentatives de contournement et à préserver l'équilibre commercial établi dans le secteur du livre.

Le milieu du livre propose que le prix des nouveautés soit fixé pour une période de neuf mois et qu'une remise légale de 10 % soit possible. Il convient d'évaluer si ces modalités de durée et d'escompte autorisé sont propres à atteindre l'objectif de consolidation du secteur, à stimuler l'achat d'impulsion, à dissiper l'idée que certains détaillants vendent les livres moins chers et à satisfaire les consommateurs qui voudront attendre l'échéance du délai pour bénéficier d'un rabais. Par ailleurs, pour éviter que, *a contrario*, s'instaurent des pratiques commerciales inéquitables, la fixation des remises faites aux détaillants qui ne sont pas agréés pourrait être concurremment soumise à examen.

Plus globalement, devront être convenus les possibles exclusions ainsi que les mécanismes de surveillance et de sanction, lesquels devront être établis en fonction de la capacité à les administrer efficacement.

4. CONCLUSION

La polarisation du débat dans les médias de même que sa résurgence épisodique témoignent de l'importance de cette perspective réglementaire et plaident en faveur d'un exercice de réflexion sur sa pertinence, de façon à concilier les opinions divergentes et à faire la lumière sur son bien-fondé. L'intérêt de cette mesure pour les consommateurs, et *in extenso* le lectorat, est au cœur du questionnement. De même, les bénéfices pour l'ensemble de ceux qui donnent vie au livre, que ce soient les auteurs, les éditeurs ou ceux qui travaillent à sa diffusion, méritent d'être mis en perspective.

La décision de réglementer le prix de vente des livres ne peut pas être prise sans une analyse approfondie de ses incidences, tant positives que négatives. Elle doit également prendre en compte le modèle québécois du livre établi et dont les effets ont été structurants. Documenter et démontrer les impacts socioéconomiques, culturels, commerciaux et juridiques d'une intervention réglementaire sur le prix de vente au public des livres neufs, de même que ses retombées, sont les préalables d'un examen concluant.

