

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Lena Lio "Les Bibliothèques peuvent-elles se passer des auteurs de livres ?"

Rappel

En décembre 2015, la Confédération a mis en consultation un projet de modification de la Loi sur le droit d'auteur. Il était proposé en particulier une modification de l'article 13 alinéa 1, visant à introduire une taxe sur le prêt de livres en bibliothèque, afin de rémunérer les auteurs. Or, dans sa détermination du 16 mars 2016, le Conseil d'Etat se dit vivement opposé à cette modification. A l'appui de cette prise de position, on lit entre autres les arguments suivants :

- 1. Que la taxe de prêt ne soit pas étendue à l'offre numérique "rendrait l'approche envisagée peu efficace".*
- 2. Que les bénéfices attendus pour les auteurs suisses sont discutables.*

Or s'agissant de l'offre numérique, le rapport explicatif du Conseil fédéral indique que l'accès aux fichiers numériques peut être indemnisé par le biais de redevances de licences. En outre, on fera remarquer que la grande majorité des lecteurs préfère encore le papier, de sorte que même si l'offre numérique devait être exclue de la taxe de prêt, il nous semble que cela ne rendrait pas pour autant cette dernière "peu efficace".

Quant aux bénéfices attendus pour les auteurs, qualifiés de "discutables", nous estimons au contraire que la rémunération des auteurs pour l'utilisation de leurs œuvres revêt une légitimité indiscutable.

Au vu de ce qui précède, je souhaite poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Sur la base de quelles analyses le Conseil d'Etat estime-t-il "peu efficace" une taxe limitée au format papier des livres ?*
- 2. Sur la base de quelles analyses le Conseil d'Etat considère-t-il que les bénéfices attendus pour les auteurs seraient discutables ?*
- 3. Le Conseil d'Etat considère-t-il comme souhaitable qu'un livre puisse être emprunté par des dizaines de lecteurs, sans que l'auteur n'en retire aucune rémunération ?*

Sinon, quelle solution différente de celle proposée par la Confédération pourrait-elle être envisagée ?

Souhaite développer

(Signé) Léna Lio

Réponse du Conseil d'Etat

I. Introduction

La consultation de décembre 2015 relative à deux traités de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle et aux modifications de la loi sur le droit d'auteur propose une modernisation du droit d'auteur et apporte nombre de modifications importantes visant un juste équilibre entre les intérêts multiples et variés des artistes, de l'économie culturelle, des utilisateurs d'œuvres protégées par le droit d'auteur et des consommateurs en général.

Ainsi les principes généraux du droit d'auteur ancrés dans la convention de Berne de 1886 sont précisés pour un certain nombre de situations, notamment liées à l'importance actuelle du média internet. Dans ce contexte, la taxe de prêt envisagée par la modification de la loi fédérale sur le droit d'auteur dans l'article 13 alinéa 1 est une taxe nouvelle visant à dédommager les auteurs pour le prêt de leurs œuvres par les bibliothèques, qui est possible sur la base d'une dérogation au droit d'auteur inscrite dans la convention de Berne.

II. Réponses aux questions

- 1. Sur la base de quelles analyses le Conseil d'Etat estime-t-il " peu efficace " une taxe limitée au format papier des livres ?*

L'efficacité d'une mesure administrative est proportionnelle à son aptitude à obtenir l'effet escompté et inversement proportionnelle aux ressources à engager.

L'effet escompté, en l'espèce, est un complément de revenu pour les auteurs. Or, s'il est vrai que l'introduction du droit de prêt générerait un revenu supplémentaire, il faut cependant relever que, d'une part, le niveau de revenu attendu est faible. En revanche, la charge administrative induite – soit, d'une part, celle pour les bibliothèques devant comptabiliser les prêts d'ouvrages sous droits et, d'autre part, celle pour Pro Litteris devant établir et gérer une nouvelle clé de répartition, celle des prêts en bibliothèques différent fortement de celle des ventes) est élevée.

Considérant que cette taxe nouvelle serait in fine à la charge des autorités publiques (fédérale, cantonales et communales) gérant des bibliothèques pour leurs administrés.

Il faut au préalable relever que les bibliothèques achètent les livres qu'elles prêtent (l'auteur en tire donc une rémunération). En effet, chaque année, les bibliothèques suisses achètent des médias pour près de 200 millions de francs (sans compter les médias électroniques) et acquièrent par conséquent également le droit de prêt. Partant de ces chiffres, on peut ainsi estimer que près de 20 millions de francs sont versés sous forme d'indemnité aux autrices et aux auteurs.

En outre, en lecture publique, la majorité des livres n'est pas prêtée des dizaines de fois par chaque établissement. Seuls les " bestsellers " (bien souvent français ou anglo-saxons), par ailleurs achetés en plusieurs exemplaires, bénéficient d'un nombre de prêts conséquents. Selon la règle des 20/80 : 20% des titres font 80% des prêts.

De plus, pour prendre l'exemple d'un prêt habituel en lecture publique, par exemple un roman broché, ce dernier devra souvent être racheté au bout de 10 à 20 prêts, n'étant plus en état d'être prêté. C'est d'ailleurs le modèle utilisé par les éditeurs français pour construire leur offre PNB-Feedbook de prêt numérique en direction des bibliothèques de lecture publique francophones.

Les auteurs ne subissent aucun préjudice en raison du prêt sans rémunération, tel qu'il est pratiqué par les bibliothèques ; il s'agit au contraire d'une publicité gratuite pour leurs œuvres.

Enfin, les bibliothèques reversent déjà une taxe à Pro litteris pour les photocopies (TC 8 II et III), contribuant ainsi à la rémunération des auteurs.

2. Sur la base de quelles analyses le Conseil d'État considère-t-il que les bénéfices attendus pour les auteurs seraient discutables ?

A. Dans l'hypothèse où le coût de la taxe serait pris en charge par le budget d'acquisition des bibliothèques, cela aurait un impact direct sur la baisse de leurs achats documentaires.

Ceci serait d'autant plus impactant pour des petites structures comme des bibliothèques scolaires dont les budgets annuels d'acquisitions sont peu élevés, voire très modestes. Il leur serait impossible de subvenir directement au règlement d'une taxe au prêt et de continuer à acquérir des documents. Cela compromettra leur existence même, alors qu'actuellement le Canton et les communes favorisent leur création et leur développement pour répondre aux besoins des enseignements et des apprentissages, ainsi que pour satisfaire aux recommandations en termes d'usage et de fréquentation des bibliothèques telles que préconisées dans le plan d'études romand.

B. Dans l'hypothèse où les bibliothèques répercuteraient le coût de cette taxe sur leurs lecteurs, plusieurs effets contre-productifs seraient à noter, dans le cadre de la lecture publique.

Une partie des raisons du succès des bibliothèques auprès du public est leur gratuité, qui est une tradition en Suisse romande. Une taxe sur les prêts entraînera inévitablement une baisse du nombre de prêts et donc une atténuation des revenus tirés de cette taxe.

Pour les bibliothèques scolaires dont les missions rejoignent celles de l'École, notamment en matière d'apprentissage et de promotion de la lecture et qui s'inscrivent dans la gratuité de l'accès à la connaissance, divers effets négatifs sont à attendre :

- une baisse de fréquentation des bibliothèques et donc de leur travail de promotion de la lecture et des auteurs : conseils personnalisés, promotion des livres via de multiples canaux analogiques et numériques, animations (dans lesquelles sont invités contre rémunération des auteurs romands), orientation des lecteurs, mise à disposition des ouvrages ;
- la fragilisation des bibliothèques de lectures publiques qui pourra entraîner la fermeture des plus modestes qui fonctionnent sur le modèle du bénévolat et avec un budget d'acquisition faible ;
- un report négatif sur les ventes en librairies. Il faut se rappeler que le monde du livre et de la lecture est un écosystème spécifique, où le lecteur qui emprunte en bibliothèque de lecture publique est aussi celui qui achète en librairie. Plus un lecteur emprunte en bibliothèque, plus il achète de livres.

Il est ainsi loin d'être assuré que, sur le long terme, le montant des droits d'auteur ainsi perdu soit compensé par celui de la taxe sur les prêts.

A titre d'exemple, quelques éléments d'informations concernant les revenus tirés de l'application de ce type de taxes à

l'étranger sont exposés ci-après.

En Allemagne, la société de gestion allemande VG Wort verse chaque année l'équivalent de 800'000 à 900 000'francs à Pro Litteris qui les redistribue aux écrivains suisses. À ce titre, Milena Moser, auteur suisse connue et populaire, a dévoilé (lors de l'émission 10vor10, SRF, 23 avril 2014) avoir reçu 750 francs en 2013.

En France, les premiers versements effectués par l'État aux auteurs ont été effectués en 2007 pour les années 2003-2004. Sur les 11'241 auteurs bénéficiaires de la première répartition, 2010 ont perçu individuellement une somme comprise entre 150 et 999 euros, et 351 entre 1000 et 10 781 euros. Les 8 880 auteurs restants ont donc touché moins de 150 euros (Source : la-sofia.org). En divisant par dix ces chiffres pour les adapter au marché et à la population suisses, on voit que les bénéfices attendus pour les auteurs suisses ne seront pas très élevés.

Par ailleurs, les auteurs suisses ne représentent qu'une faible part des prêts en bibliothèques de lecture publique. Cela signifie que le système servira, dans la majorité des cas, à payer des auteurs étrangers et non pas à soutenir les auteurs suisses.

Dans le domaine universitaire et donc pour l'édition scientifique, le revenu lié au droit d'auteur est souvent négligeable pour les auteurs en raison des usages éditoriaux et de la diffusion de ces ouvrages. Il est erroné de prétendre améliorer leur situation économique par une telle taxe.

L'association suisse de bibliothèques BIS a publié sur son site une évaluation de l'impact possible d'une telle taxe (http://www.bis.ch/fileadmin/ressourcen/news/Zahlen_Bibliotheksleistungen_Urheber_2014.pdf).

3. Le Conseil d'État considère-t-il comme souhaitable qu'un livre puisse être emprunté par des dizaines de lecteurs, sans que l'auteur n'en retire aucune rémunération ?

Il ressort des explications qui précèdent que c'est effectivement l'appréciation qu'a faite le Conseil d'Etat à ce sujet.

L'exception au droit d'auteur pour les bibliothèques est un élément important de la convention de Berne fondant la possibilité même de l'existence d'une bibliothèque publique. Sans cette exception, la diffusion des connaissances et de la culture serait réduite à des transactions commerciales, entraînant de fait des changements profonds du paysage culturel de nos sociétés. Le droit d'auteur n'est aujourd'hui pas remis en cause. La question de son extension aux contenus numériques a même fait l'objet récemment d'intenses discussions au sein de l'organisation mondiale pour la propriété intellectuelle (OMPI).

De plus, le Conseil d'Etat considère le rôle sociétal des bibliothèques comme étant suffisamment important – vu l'intérêt prépondérant d'une collectivité à assurer un accès à la lecture pour tous et compte tenu des retombées économiques indirectes pour les auteurs assurées par la promotion de la lecture par les bibliothèques – pour justifier cette gratuité.

4. Sinon, quelle solution différente de celle proposée par la Confédération pourrait-elle être envisagée ?

Le Conseil d'Etat propose le maintien du statu quo en matière de rémunération des auteurs au terme de la loi sur le droit d'auteur.

Cela étant, il rappelle l'existence de diverses formes de soutien de l'Etat de Vaud à la promotion de la littérature, en général, et aux auteurs en particulier. C'est ainsi que des manifestations comme " Le livre sur les quais " à Morges et BDFIL à Lausanne bénéficient de contributions étatiques. Il en va de même pour la " Collection.ch ", qui propose et soutient la traduction de livres d'auteurs suisses sélectionnés.

Par ailleurs, en concluant des conventions pour trois ans avec trois éditeurs vaudois en avril dernier, l'Etat de Vaud, dans le cadre d'un partenariat avec la Ville de Lausanne, a incité ces entrepreneurs culturels à poursuivre leur travail avec les écrivains vaudois confirmés ou émergents et à diffuser au mieux leur travail en Suisse et dans le monde francophone.

Enfin, les diverses contributions des bibliothèques pour assurer la promotion des auteurs et de leurs œuvres représentent également une forme de contribution à la fois efficace et ciblée.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat, dans sa prise de position concernant la révision de la loi fédérale sur le droit d'auteur, a salué la recherche d'équilibre entre les intérêts importants des auteurs et ceux non moins importants de la collectivité. Cette recherche d'équilibre a permis dès l'origine du droit d'auteur de donner aux bibliothèques un statut particulier leur permettant d'assurer un rôle au bénéfice de la conservation et de la diffusion des connaissances et de la culture. Il apparaît aujourd'hui important de ne pas remettre en cause cet équilibre, raison qui a poussé le Conseil d'Etat à s'opposer à l'introduction d'une taxe sur les prêts.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 septembre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean