



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION-GÉNÉRALE CONCURRENCE

Le Directeur général adjoint

Colloque de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne:

“L'économie du livre dans l'espace européen”

Intervention de M. Jean-François Pons, Directeur général adjoint à la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne¹

Strasbourg, le 30 septembre 2000

¹ Cette présentation, qui doit beaucoup à M. Hubert Gambs, a été faite à titre personnel et ne saurait donc engager la Commission européenne.

Introduction

L'organisation de ce colloque montre très clairement que le secteur du livre est un secteur actif, un secteur dans lequel on peut apercevoir de nouveaux développements, un secteur qui rencontre de nouveaux défis. Ce colloque montre également que le livre a un grand avenir.

Le livre est un bien culturel, c'est une évidence.

Mais le titre même de ce colloque – "L'économie du livre dans l'espace européen" – justifie très clairement aussi ma présence comme représentant du Commissaire Monti, membre de la Commission européenne chargé de la politique de la concurrence, et je dois remercier les organisateurs pour cette invitation. Les règles communautaires de la concurrence s'appliquent à des activités économiques, et le secteur du livre constitue sans aucun doute une telle activité.

C'est le caractère dual du livre comme bien culturel et comme bien économique qui sera au centre de mon propos.

Tendances dans le secteur du livre

Avant d'aborder le rôle de la Commission européenne en ce qui concerne le livre, j'aimerais attirer votre attention sur quelques tendances dans ce secteur qui, à mon avis, méritent d'être mentionnées.

D'abord, le secteur du livre n'est pas seulement un secteur actif, mais un secteur très productif. Le nombre de livres édités augmente. Prenons comme exemple le marché allemand – comme vous le savez sûrement, la Commission a eu la possibilité de s'intéresser plus particulièrement à ce marché dans le passé. Le nombre des livres édités en Allemagne a augmenté de 27 000 en 1965 à 43 000 en 1975, 57 000 en 1985 et 74 000 en 1995. Mais cette tendance est également visible dans des pays plus petits. Par exemple, en Finlande, un pays qui n'a pas de prix fixe du livre, le nombre a triplé entre 1970 et 1995 de 3 350 titres à environ 11 000.

Une deuxième tendance que je constate est que la concentration s'accroît dans le secteur de l'édition, comme dans celui des libraires. La structure du marché reste bien entendu fragmentée, mais je suis convaincu que cette tendance se poursuivra – dans ce secteur comme dans beaucoup d'autres secteurs surtout du commerce de détail – et, à un certain point, cela pourra nécessiter des réactions de la part des autorités de concurrence, nationales comme européennes.

Troisièmement, le secteur du livre se caractérise par les nouveaux développements technologiques. D'une part, l'Internet a pour conséquence que la distribution du livre est soumise à des changements importants. Le livre est un des produits les plus vendus par le commerce électronique où la vente, mais pas la livraison, a lieu par le moyen de l'Internet. Le livre est, d'autre part, un des produits les plus adaptés – tout comme la musique et les logiciels – pour la livraison électronique, avec le développement du "livre électronique" – le "e-book". Dans ce contexte, j'aimerais mentionner que les producteurs du "e-book" jouissent, d'une part, des avantages de la distribution vaste et rapide de contenus devenue possible via l'Internet. D'autre part, ils ont noté que pour le succès de

leurs produits, il faut que la présentation et les caractéristiques du “livre électronique” soient le plus proche possible du livre en papier.

Rôle de la Commission

Dans le secteur de la concurrence, il est du devoir de la Commission d’assurer une application effective et cohérente des règles communautaires de la concurrence.

Tout d'abord, j’aimerais bien relever plusieurs points sur lesquels, je suis sûr, existe un large consensus entre tous les acteurs.

1 °/ Le livre, compte tenu de sa dimension culturelle, est un bien culturel; il relève donc de cette double nature déjà mentionnée: culturelle et économique.

2°/ Le livre est un outil important de la diversité culturelle: nos pays sont donc tous attachés à garantir une large diversité de l'offre et à permettre au public d'accéder à cette production sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne dans les meilleures conditions.

3°/ Enfin, que le choix des mesures prises par un État membre sur son territoire, au titre de sa politique culturelle, relève d'abord, conformément au principe de subsidiarité, de la responsabilité des autorités nationales compétentes.

L’activité de la Commission en vue de la sauvegarde de la libre concurrence, d’une concurrence effective, comme “gardienne du traité” contient deux aspects: d’une part, les règles applicables aux entreprises et, d’autre part, les aides accordées par les États membres.

Les actions de la Commission ont, jusqu’à maintenant, eu leur centre de gravité dans les règles applicables aux entreprises et les règles du Marché intérieur. C’est surtout le bien connu dossier du prix fixe du livre sur lequel la Commission a dû se pencher dans le passé.

Avant d’entrer plus en détail, je veux brièvement décrire la situation dans l’Union comme elle se présente en ce moment: Il faut noter qu’il existe plusieurs possibilités pour établir un système de prix fixe du livre: un tel système peut être basé sur une législation nationale. C’est le cas en Espagne, en France, en Grèce, au Portugal et, depuis juillet de cette année, en Autriche. En Allemagne, aux Pays-Bas et – avec des réserves – au Danemark, les éditeurs et les libraires ont conclu des accords sur le prix fixe, il s’agit d’un système contractuel. Dans sept États membres – la Belgique, la Finlande, l’Irlande, l’Italie, le Luxembourg, la Suède et le Royaume-Uni –, il n’y a pas de système de prix fixe du livre.

Je veux toute de suite dire très clairement que la Commission est particulièrement attentive au respect du principe de subsidiarité. C’est à chaque État membre de décider s’il veut établir ou tolérer un système de prix fixe du livre.

Règles applicables aux systèmes du prix fixe du livre basés sur une législation nationale

D'abord, j'aimerais bien faire quelques remarques sur les systèmes du prix fixe du livre qui sont basés sur une législation nationale et les règles du droit communautaire qui y sont applicables.

Dans son arrêt « Leclerc » de 1985² qui portait sur la législation française sur le prix du livre – la « loi Lang » –, la Cour de justice a indiqué qu'en absence d'une politique communautaire de concurrence dans le secteur des livres, les obligations des États membres découlant de l'article 5, en combinaison avec les articles 3 et 85, maintenant article 81, n'étaient pas suffisamment déterminées pour leur interdire d'édicter une législation en matière de concurrence sur les prix de vente au détail des livres. La Cour a constaté également qu'une telle législation devrait respecter les autres dispositions spécifiques du droit communautaire, notamment celles qui concernent la libre circulation des marchandises, ça veut dire l'article 30 du Traité CE, devenu entre-temps l'article 28.

Selon la Cour de Justice, les clauses de la loi française portant sur les livres importés d'autres États membres étaient contraires à l'article 30 parce que l'obligation pour l'importateur chargé du dépôt légal de fixer les prix des livres importés avait créé une réglementation distincte pour les livres importés que pour les livres français. Ce traitement différent était, selon la Cour, contraire à l'article 30. Suite à cet arrêt, le système français a été changé sur ce point.

Par conséquent, les systèmes législatifs en France et dans les autres États membres qui ont un système législatif de prix fixe du livre conforme aux dispositions du Traité CE et à cette jurisprudence de la Cour de justice ne sont pas mis en cause par l'action de la Commission.

Règles applicables aux entreprises

Après ces remarques sur les règles concernant les systèmes législatifs sur le prix fixe du livre, j'aimerais revenir sur les règles du droit communautaire de la concurrence applicables aux entreprises. Elles s'appliquent sur les systèmes transfrontaliers de prix fixe du livre qui sont basés sur des accords entre entreprises.

C'est l'article 81 (ex-article 85) du Traité CE qui est applicable lorsque le commerce entre États membres est affecté de façon significative par des accords entre entreprises qui restreignent la concurrence.

La Commission n'a pas la liberté d'appliquer l'article 81 à sa guise. L'application de cette disposition aux systèmes transfrontaliers a été faite par la Commission dans ses décisions VBBB/VBVB en 1981³ et Net Book Agreement de 1987⁴.

² Arrêt de la Cour de justice du 10 janvier 1985, affaire 229/83, Rec. 1985, p. 1. Confirmé par l'arrêt de la cour de justice du 3 octobre 2000, affaire C-9/99 (pas encore publié).

³ JOCE L 54 du 25.2.1982, p. 36.

⁴ JOCE L 22 du 26.1.1989, p. 12.

La première affaire concernait le système transfrontalier du prix fixe du livre entre les Pays-Bas et la Belgique, la deuxième le système établi par les éditeurs au Royaume-Uni et en Irlande. Dans les deux cas, les associations des éditeurs des pays concernés avaient notifié les accords à la Commission afin d'obtenir une exemption.

La Cour de Justice, en plusieurs occasions, a indiqué que le commerce intra-communautaire était affecté par des accords sur le prix du livre et que l'article 81 était, en l'espèce, applicable. Je me réfère aux arrêts VBVB/VBBB⁵ et Net Book Agreement⁶ en 1984 et en 1995, respectivement.

La Commission est seule compétente pour l'octroi d'exemptions au titre de l'article 81 paragraphe 3. Ces exemptions ne peuvent être accordées par la Commission que si toutes les conditions de cette disposition sont remplies. La Cour a confirmé les décisions de la Commission sur ce point.

Dans les cas traités par la Commission, la conclusion des investigations était que les désavantages pour le lecteur, le consommateur, qui ne bénéficie pas des avantages d'une concurrence par les prix, ne sont pas contrebalancés par les avantages culturels allégués. Il faut également tenir compte des avantages liés par exemple à la distribution des livres – comme bien culturel ! – par le commerce électronique. Je ne crois pas qu'il est justifié de bloquer l'innovation dans ce secteur. Cela irait de nouveaux contre les intérêts des consommateurs. Il faut favoriser au maximum l'accès aux livres pour le consommateur et non pas le restreindre.

En vertu de l'article 151 paragraphe 4 du Traité CE, la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre des autres dispositions du Traité CE afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures. Pour l'application des règles de la concurrence, ceci signifie que la décision que la Commission adopte doit montrer qu'elle a pris en considération ces aspects culturels en appliquant l'article 81, paragraphe 3.

Les aspects culturels ne peuvent influencer sur l'application de l'article 81 du Traité CE que s'il est établi que les systèmes de prix fixe remplissent effectivement les fonctions qu'elles sont censées remplir et s'il n'y a pas d'alternative moins restrictive susceptible de jouer ce même rôle. Or, la preuve de ces bénéfices n'a pas été établie. En fait, le lien de causalité entre les avantages culturels allégués et le prix fixe du livre n'a jamais été démontré à la Commission. La Commission n'a à ce jour jamais été en mesure d'accepter la thèse selon laquelle ces systèmes offraient suffisamment d'avantages pour en compenser les effets anticoncurrentiels.

Par conséquent, dans le cadre de l'application des règles de la concurrence, la Commission ne peut accepter que les systèmes de prix fixe du livre basés sur des accords entre entreprises qui n'affectent pas de façon significative le commerce entre Etats membres.

⁵ Arrêt de la Cour de justice du 17 janvier 1984, affaires 43 et 63/82, Rec. 1984, p. 19.

⁶ Arrêt de la Cour de justice du 17 janvier 1995, affaire C-360-92 P, Rec. 1995, p. I-23.

Les systèmes contractuels purement nationaux ne sont donc pas en cause. La preuve que cette position de la Commission se traduit dans la pratique est l'approche que la Commission a adoptée pour le système national des Pays-Bas, le « Handelsreglement ». Dans cette affaire, la Commission a conclu après quelques modifications du système introduites par les éditeurs néerlandais que ce système n'affectait plus le commerce entre États membres de façon significative. Par conséquent, la Commission a clôturé le cas l'année passée.

Le cas spécifique de l'Allemagne et de l'Autriche

Le plus récent exemple d'un système transfrontalier de prix fixe du livre concerne l'Allemagne et l'Autriche. Cette affaire a commencé déjà en 1993 avec la notification de ce système par les éditeurs de ces deux États membres. Après une « histoire » assez mouvementée et de longues discussions, les parties et la Commission se sont mises d'accord pour que le système transfrontalier soit remplacé par deux systèmes nationaux, qui sont entrés en vigueur le 1er juillet de cette année. Le système allemand continue de se baser sur des accords entre entreprises, mais cherche à se limiter aux éditeurs et libraires allemands. En Autriche, le parlement a adopté une loi sur le prix fixe du livre.

L'accord avec les éditeurs allemands se base sur les considérations suivantes:

- Il s'agit d'un système de prix fixe du livre qui ne s'applique dans l'Union européenne qu'aux livres d'éditeurs allemands vendus par des libraires allemands aux consommateurs finals en Allemagne.
- Les livres allemands réimportés en Allemagne à partir d'un autre État membre peuvent en principe être vendus à un prix fixé librement par le réimportateur et ne sont soumis aux prix imposés que s'il est établi par des éléments objectifs que leur exportation et leur réimportation avaient pour seules fins d'échapper au régime national des prix fixes.
- Les ventes transfrontalières de livres aux consommateurs finals situés dans un État membre autre que celui dans lequel le vendeur est établi ne sont en aucun cas soumises au régime des prix imposés. Cela vaut ainsi aussi pour les ventes transfrontalières directes par l'Internet et les ventes transfrontalières directes aux consommateurs finals en Allemagne.

Malheureusement, il apparaît que l'accord n'a pas été appliqué par les éditeurs, en ce qui concerne les ventes directes transfrontalières de livres aux consommateurs finals dans un autre État membre, d'une manière que le commerce entre États membres ne serait pas affecté. En effet, les éditeurs semblent avoir boycotté un distributeur autrichien, installé aussi en Allemagne. Pour cette raison, la Commission a dû reprendre l'examen du cas et procéder à des inspections auprès d'entreprises du secteur du livre en Allemagne et en Autriche.

Autres règles de concurrence

En ce qui concerne les règles communautaires sur le contrôle des opérations de concentration, la Commission n'a jusqu'à présent interdit aucune opération dans le secteur du livre.

Dans ce contexte, je me limiterai à une remarque concernant l'actualité. Ces deux dernières années, la Commission a été appelée à statuer sur plusieurs opérations de

concentration dans lesquelles un groupe de média allemand – bien connu – a été impliqué. Cette entreprise est active dans le secteur de l'édition et de la distribution de livres incluant le commerce électronique de livres, depuis un certain temps également aux États-Unis. Dans plusieurs États membres, elle a fondé des entreprises communes avec des partenaires locaux du secteur du livre pour établir un réseau de vendeurs de livres par Internet. Comme les opérations de concentration n'ont pas créé ou renforcé une position dominante, la Commission n'est pas s'y opposée.

Finalement, j'aimerais encore ajouter quelques remarques sur les règles du droit communautaire applicables aux aides accordées par les États membres dans le secteur du livre.

La concurrence intra-communautaire dans le secteur du livre est limitée par certains aspects de nature linguistique et culturelle. Cependant, il serait erroné de considérer que ce secteur est exempt de toute concurrence. Des livres subventionnés au titre de divers régimes peuvent être en concurrence avec des livres portant sur le même domaine ou relevant de la même catégorie qui ne font pas l'objet d'une aide. De plus, ce type d'aide peut affecter non seulement la concurrence en termes de ventes et d'exportations, mais aussi les activités des autres acteurs présents sur le marché, tels que les commissionnaires à l'exportation, les éditeurs possédant leurs propres canaux de distribution à l'étranger et les distributeurs liés à des éditeurs par des contrats.

Dès lors, en application de l'article 88, paragraphe 3, du Traité CE, les États membres sont tenus d'informer la Commission en temps utile des projets tendant à instituer des aides. Il appartient à la Commission ensuite de déterminer si l'une des dérogations prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, lui est applicable pour l'exempter de l'interdiction générale prévue au paragraphe 1 dudit article.

Dans sa décision du 10 juin 1998⁷ relative à l'aide d'État en faveur de la Coopérative d'exportation du livre français – la CELF –, la Commission a estimé que l'aide accordée à la CELF par la France pour lui permettre de traiter les petites commandes émanant des libraires établis à l'étranger constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du Traité CE.

Dans son arrêt du 18 septembre 1995 dans l'affaire T-49/93⁸, le Tribunal de première instance avait confirmé que l'objectif poursuivi par le gouvernement français en octroyant cette aide à la CELF était culturel dans le sens où celle-ci visait à diffuser la langue et la littérature françaises. Dans sa décision du 10 juin 1998 précitée, la Commission souligne que cet argument est valide pour autant que l'aide soit utilisée exclusivement pour le traitement des petites commandes et ne serve pas à subventionner d'autres activités commerciales de la CELF. Si tel est le cas, la seule dérogation possible est celle de l'article 87, paragraphe 3, point d), qui dispose que les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun.

⁷ JOCE L 44 du 18.2.1999, p. 37.

⁸ Arrêt du Tribunal de première instance du 18 septembre 1995, affaire T-49/93, Rec. 1995, p. II-2501.

Sur la base des informations communiquées par le gouvernement français, la Commission est parvenue à la conclusion que l'aide a véritablement un objectif culturel. D'une part, la CELF fournit tous les livres disponibles en français. La Commission a accepté donc l'argument du gouvernement français selon lequel la langue française est promue, puisque le mécanisme de soutien vise spécifiquement à permettre aux clients se trouvant à l'étranger de se procurer des livres publiés dans cette langue. Étant donné que les livres publiés dans d'autres langues ne peuvent pas être couverts par l'aide, seul le français est promu. D'autre part, la Commission a noté que les petites commandes portent parfois sur des ouvrages spécialisés et sur des ouvrages de la littérature comme la poésie, les romans, les essais ou les livres d'art.

Par contre, la Commission n'a pas suivi l'argumentation de la France quant à la possibilité de considérer certaines activités de la CELF comme un service d'intérêt général, et que, par conséquent, l'aide en question ne tombait pas dans le champ d'application de l'article 86 paragraphe 2 du Traité CE.

Conclusion

En conclusion, s'agissant des régimes de prix dans le secteur du livre, je voudrais souligner à nouveau que :

* premièrement, les systèmes purement nationaux ne sont pas concernés par l'action de la Commission. Les systèmes législatifs doivent mettre les importations sur un pied d'égalité avec les ventes nationales afin de respecter la libre circulation des marchandises et la jurisprudence de la Cour de justice. Les accords entre entreprises sont acceptable s'ils n'affectent pas d'une façon significative le commerce entre Etats membres,

* deuxièmement, il n'existe pas d'opinion unique parmi les différents États membres, mais une pluralité de solutions en ce qui concerne la question du prix des livres. Même parmi les États membres qui forment avec un autre État membre une zone linguistique homogène, tous ne sont pas en faveur du prix fixe du livre. Au sein des États membres – et même dans le secteur de l'édition et de la distribution – les opinions, s'agissant des mérites des systèmes de prix fixe, demeurent également partagées. Dans une telle situation, il paraît justifié, surtout du point de vue de la subsidiarité, de laisser le choix à chaque pays.