MINISTÈRE
DE LA CULTURE

Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale des médias
et des industries culturelles

Vade-mecum de l'achat public de livres à l'usage des bibliothèques

2023

Ministère de la Culture
Direction générale des médias et des industries culturelles

Vade-mecum de l'achat public de livres

à l'usage des bibliothèques

Édition révisée
Juin 2023 –
actualisée en
avril 2026

MINISTÈRE
DE LA CULTURE
Liberté
Égalité
Fraternité

Remerciements

Cette édition révisée du *Vade-mecum de l'achat public de livres à l'usage des bibliothèques* est une publication du ministère de la Culture (Direction générale des médias et des industries culturelles, service du livre et de la lecture, département de l'économie du livre).

Le ministère de la Culture remercie pour leur contribution à la rédaction de ce guide :
– l'Association des bibliothécaires de France (ABF) ;
– l'Association des bibliothécaires départementaux (ABD) ;
– l'Association des directeurs et directrices des bibliothèques municipales et groupements intercommunaux des villes de France (ADBGV) ;
– l'Association des directeurs et personnels de direction des bibliothèques universitaires et de la documentation (ADBU) ;
– l'Association des acheteurs publics (AAP) ;
– le Syndicat de la librairie française (SLF) ;
– le Centre national du livre (CNL) ;
– la Fédération interrégionale du livre et de la lecture (FILL) ;
– la Société française des intérêts des auteurs de l'écrit (Sofia).

Crédits photographiques

En couverture (en haut) et ci-contre :
© Creative Commons – https://www.peakpx.com

En couverture (en bas) :
© Médiathèque Olivier Léonhardt.
Sainte-Geneviève-des-Bois

Avant-propos

Depuis 2011, le *Vade-mecum des achats publics de livres à l'usage des bibliothèques* fait figure de guide de référence pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la passation et l'exécution des marchés publics de livres, qu'ils se trouvent au sein des bibliothèques de l'État ou des collectivités, de leurs établissements publics, ou encore de leurs services juridiques et achats. Ce petit ouvrage édité par le ministère de la Culture constitue également une source d'information précieuse pour les libraires et les fournisseurs de livres qui souhaitent mieux comprendre le cadre des marchés publics auxquels ils répondent.

Deux éléments confèrent à ce cadre un caractère spécifique par rapport aux achats d'autres biens et services. En premier lieu, tout en étant naturellement soumis au respect des principes fondamentaux de la commande publique, les achats de livres s'en distinguent en raison du caractère peu opérant du critère du prix lié à la législation sur le prix du livre. En second lieu, les marchés publics de livres non scolaires bénéficient depuis 2016 d'un seuil particulier de dispense de procédure formalisée ou adaptée : lorsque leur besoin de fourniture en livres non scolaires est inférieur à un montant de 90 000 € HT, les acheteurs publics peuvent ainsi passer un marché public sans publicité ni mise en concurrence, alors que ce seuil est fixé à 60 000 € HT pour les autres biens et services.

Au regard de ces spécificités, les acheteurs comme les fournisseurs peuvent se poser des questions sur les modalités d'application de ce cadre juridique : comment départager les offres, dans un contexte d'alignement des prix proposés par les fournisseurs ? Comment procéder pour sélectionner les fournisseurs et établir un contrat avec eux sans risque juridique ? Dans quelles conditions recourir à un achat sans publicité ni mise en concurrence, et comment s'y prendre concrètement ? C'est à quelques-unes de ces questions, et à beaucoup d'autres, que l'édition 2018 du *Vade-mecum* entendait apporter des réponses de manière à accompagner les acteurs de la commande publique à chaque étape de la passation d'un marché, depuis l'estimation du besoin jusqu'à l'exécution du contrat.

En 2022, à la suite d'une étude portant sur la mise en œuvre de la dispense de procédure, et plus largement sur les pratiques d'achats publics de livres, la Direction générale des médias et des industries culturelles a identifié la persistance d'un besoin d'accompagnement et d'explicitation sur de nombreux points, appelant à la réalisation d'une nouvelle édition du *Vade-mecum* plus lisible et facile d'accès grâce à une mise en page repensée. Même si le cadre juridique reste le même, les références des textes prennent en compte la création du code de la commande publique en 2019. Des compléments viennent en outre détailler certaines dispositions normatives de façon à mieux répondre aux questions qui émergent depuis quelques années, qu'il s'agisse de la prise en considération des problématiques environnementales ou de l'évolution du prix des livres pendant la période d'exécution du contrat. Des précisions ont également été apportées afin de guider pas à pas les services achats sur la façon de mettre en œuvre une procédure sans publicité ni mise en concurrence.

Je forme le vœu que chacun, quelle que soit sa place dans le processus d'achat public de livres, trouve dans cet ouvrage les réponses à ses préoccupations mais aussi des éléments lui permettant de mieux comprendre les besoins et les attentes des professionnels de la chaîne du livre, publics et privés. Le *Vade-mecum* est le fruit d'un travail collaboratif auquel ont participé plusieurs partenaires institutionnels et professionnels de la Direction générale des médias et des industries culturelles – qu'ils en soient ici remerciés. Souhaitons qu'il devienne un instrument de dialogue entre celles et ceux qui participent au rayonnement de la création éditoriale et au développement des pratiques de lecture sur l'ensemble du territoire.

Florence Philbert
Directrice générale des médias
et des industries culturelles

Sommaire

L'essentiel en neuf points 8

I La connaissance du secteur du livre 17

L'organisation de la chaîne du livre 17

La réglementation sur le prix des livres 20

Le droit de prêt et les déclarations obligatoires à la Sofia 27

Le rôle des marchés publics dans l'économie des librairies 29

II Les principes de l'achat public 31

Qu'est-ce qu'un marché public ? 31

Qu'est-ce qu'un pouvoir adjudicateur ? 31

Qui peut répondre à un marché public ? 32

Quels sont les grands principes de la commande publique ? 33

Le principe des seuils de marchés publics 33

La forme d'un marché public et l'obligation d'allotir 34

III La préparation du marché : sourçage et estimation du besoin 35

La collecte d'informations ou sourçage 35

Le principe d'homogénéité des besoins 36

L'estimation de la valeur du besoin 38

IV Les différentes procédures de passation d'un marché public 41

Tableau synthétique des seuils et des procédures de passation 41

Les marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables : le seuil des 90 000 euros HT pour les achats de livres non scolaires 41

Les marchés à procédure adaptée (MAPA) 47

Les marchés publics à procédure formalisée : l'appel d'offres (AO) 49

V **La forme des marchés publics de livres** 52

L'accord-cadre à bons de commande..... 52

L'allotissement 56

Les services annexes à la fourniture de livres 58

VI **La rédaction du marché public** 62

Les clauses administratives et techniques particulières (CCAP) 62

La définition des critères d'évaluation des offres 67

La présentation des candidatures et des offres..... 70

VII **L'attribution du marché public** 75

L'analyse des candidatures et des offres 75

La notification de l'intention d'attribuer le marché et l'information des candidats évincés 78

La transparence et la conservation des informations relatives aux marchés publics..... 81

VIII **L'exécution d'un marché public de livres** 82

Le suivi et les modifications du marché..... 82

Le paiement et les facilités de trésorerie pour les fournisseurs (les avances) 84

Le changement de prix des livres pendant la période d'exécution du contrat 86

L'ESSENTIEL en neuf points

1 Tout achat opéré par l'État, une collectivité ou un de leurs établissements publics, quels que soient son montant et la procédure utilisée, est un marché public

Dès le premier euro dépensé, un achat public doit respecter les principes de la commande publique et les dispositions légales et réglementaires qui encadrent les marchés publics. Très souvent utilisée, **l'expression « hors marché » est inappropriée** puisqu'il ne peut exister d'achat opéré dans un autre cadre que celui de la commande publique. Cette formulation doit donc être évitée car elle est source de confusion et parfois de pratiques non conformes à la réglementation.

Voir p. 31 « Qu'est-ce qu'un marché public ? ».

2 Les acheteurs et les fournisseurs doivent tenir compte de la réglementation qui encadre le prix des livres

Le prix de vente au public de chaque livre imprimé est fixé par l'éditeur et non par le détaillant. Ce prix vaut pour tous les circuits de distribution.

Dans le cadre des **marchés publics de livres non scolaires imprimés** effectués pour enrichir les collections d'une bibliothèque ouverte au public ou pour répondre aux besoins de l'acheteur (excluant la revente), **les fournisseurs peuvent accorder un rabais maximal de 9 % sur le prix de vente au public des livres** fixé par l'éditeur.

Cette disposition ne s'applique pas aux **marchés publics de livres scolaires imprimés**, le rabais que les fournisseurs peuvent accorder sur le prix de vente au public des livres n'étant **pas plafonné**.

Dans le cadre de la législation relative au droit de prêt, les bibliothèques et leurs fournisseurs ont **l'obligation légale de déclarer leurs achats ou ventes de livres imprimés** auprès de la Société française des intérêts des auteurs de l'écrit (Sofia).

Voir p. 20 « La réglementation sur le prix des livres ».

3 L'article R. 2122-9 du code de la commande publique fixe le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence préalables pour les marchés publics de livres non scolaires à 90 000 euros hors taxe

L'article R. 2122-9 du code de la commande publique fixe le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence préalables pour les marchés publics de livres non scolaires à 90 000 euros hors taxe[1].

Il s'agit d'une **disposition spécifique au secteur du livre**, qui concerne tous les achats de livres non scolaires effectués par l'État, les collectivités territoriales, les établissements d'enseignement, de formation professionnelle et de recherche et, de manière générale, tous les acheteurs publics gestionnaires de bibliothèques.

Pour savoir si la valeur estimée de son besoin se situe sous le seuil des 90 000 euros HT, l'acheteur prendra en compte son budget d'achat de livres (hors livres scolaires) *a minima* sur une année civile, ou sur la durée totale du marché public si celui-ci est d'une durée plus longue. Dès lors, le **choix de la durée du marché public, qui est à la discrétion de l'acheteur, sera un facteur déterminant pour identifier la procédure à laquelle recourir**. Par exemple, une collectivité dont le budget annuel d'achat de livres non scolaires est estimé à 80 000 euros HT peut recourir à la dispense de publicité et de mise en concurrence préalables si elle effectue ses achats *via* un marché d'une durée d'un an. En revanche, si elle choisitde passer un accord-cadre pour une durée totale de deux ans, elle devra recourir à une procédure adaptée (MAPA) car le montant total de l'accord-cadre sera de 160 000 euros HT et dépassera donc le seuil des 90 000 euros HT.

L'objectif de cette disposition est **de faciliter l'accès des librairies de proximité aux marchés publics des bibliothèques** en dotant les collectivités, petites et moyennes notamment, d'un **outil d'aménagement culturel des territoires et de redynamisation commerciale des centres-villes**.

Cette disposition présente également des **avantages pour les acheteurs**.

- Elle **allège la charge de travail induite par les procédures de passation du marché public**. Il n'est en effet pas nécessaire

1. Ce seuil est de 60 000 euros HT dans le droit commun depuis le 1er avril 2026.

de publier les documents du marché ni de définir une procédure de mise en concurrence des fournisseurs. En particulier, il n'y a pas lieu de rédiger un règlement de consultation, ni de solliciter de la part du prestataire la rédaction d'un mémoire technique, ni de définir et de pondérer des critères d'attribution du marché.

- En l'absence de mémoire technique, l'acheteur pourra prendre connaissance des conditions d'exécution de la prestation proposées par le prestataire au moyen d'échanges directs.

En l'absence de mise en concurrence formelle, l'acheteur restera **attentif à choisir une offre économiquement avantageuse**. Il veillera également à **ne pas effectuer ses achats toujours auprès du même fournisseur s'il en existe plusieurs susceptibles de satisfaire ses besoins**. Il pourra par exemple utiliser l'allotissement pour répondre à cet impératif.

Le respect de ces principes permet par ailleurs à l'acheteur de recourir à la dispense de publicité et de mise en concurrence pour des marchés annuels successifs, dans le respect des règles de calcul des seuils.

Voir p. 41 « Les marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables ».

4 Afin de mieux définir son besoin et d'optimiser son

acte d'achat, l'acheteur peut, dans la phase de préparation du marché, et quelle que soit la procédure utilisée, collecter des informations, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences

Cette pratique de collecte d'informations, dite aussi « **sourçage** » ou « ***sourcing*** », est **prévue par le code de la commande publique**. L'acheteur doit veiller à ce qu'elle ne fausse pas la concurrence entre les opérateurs économiques et n'entraîne pas d'entorses aux principes de la commande publique.

Voir p. 35 « La collecte d'informations ou sourçage ».

5 La forme de marché public la plus adaptée à l'achat récurrent de livres et d'autres ressources documentaires des bibliothèques est l'accord-cadre à bons de commande

L'accord-cadre est un contrat par lequel l'acheteur s'engage à effectuer des achats auprès d'un ou plusieurs opérateurs économiques, **pendant une période donnée**, au fur et à mesure de ses besoins et pour des prestations déterminées. Toutes les stipulations concernant la nature des prestations, leurs prix et leurs conditions d'exécution sont alors **fixées dans le contrat**. L'acheteur émet, au fur et à mesure de ses besoins, des **bons de commande** adressés au(x) titulaire(s) de l'accord-cadre.

Dès lors que **le montant du marché public est supérieur à 25 000 euros HT**, le marché doit faire l'objet d'un **contrat écrit**. Pour établir ce contrat, l'acheteur peut s'appuyer sur les documents habituellement utilisés pour ses achats de livres : cahier des clauses particulières et acte d'engagement, dans lesquels sont précisés notamment le montant maximal et la durée du contrat, les conditions d'exécution des prestations, le niveau de rabais pratiqué par les fournisseurs et les conditions de rémunérations des prestations.

Le(s) fournisseur(s) désigné(s) comme titulaire(s) de l'accord-cadre bénéficie(nt) de l'**exclusivité, c'est-à-dire que, sauf exceptions prévues par le marché,** l'acheteur ne peut pas faire appel à d'autres fournisseurs pour l'exécution des prestations prévues dans le contrat.

Voir p. 52 « L'accord-cadre à bons de commande ».

6 L'obligation d'allotissement des marchés publics constitue un moyen pour les bibliothèques de diversifier leurs fournisseurs et de faciliter l'accès des librairies petites et moyennes à la commande publique

Les prestations qui font l'objet du marché doivent être fractionnées en plusieurs sous-ensembles, ou lots. **Le type de procédure à suivre sera déterminé non pas par le montant maximum d'un lot, mais par la somme des montants maximums de l'ensemble des lots composant le marché**.

L'acheteur est libre de choisir les critères de définition des lots. Pour un marché de fourniture de livres, l'allotissement peut être **thématique**, selon une typologie qui reflète les sections de la bibliothèque : « livres adultes », « livres jeunesse », « fiction », « documentaires », « bandes dessinées », « livres en anglais », etc. L'allotissement peut aussi être **fonctionnel ou géographique** en fonction des sites ou des services auxquels les livres sont destinés (bibliothèques membres d'un réseau, archives, musées, conservatoires, écoles, crèches, etc.).

Un allotissement fin permet d'élargir l'éventail des fournisseurs susceptibles de déposer une offre. Un fournisseur qui n'aurait pas les moyens techniques et financiers de répondre à l'ensemble des besoins de la bibliothèque pourra en effet déposer une offre pour un lot qui correspond à ses capacités et à sa spécialisation.

L'acheteur peut également **limiter le nombre de lots attribués à un même prestataire** pour soutenir une politique de diversification de ses fournisseurs.

Voir p. 56 « L'allotissement ».

7 Les marchés publics de fourniture de livres peuvent inclure des services annexes. Ces services doivent répondre à un besoin réel de la bibliothèque et ne peuvent pas être sollicités ou proposés à titre gratuit

Les marchés ayant pour objet principal l'achat de livres (imprimés ou numériques) sont des **marchés de fourniture**. Ils incluent des **services directement liés à la fourniture de livres** (livraison, mise à disposition d'un catalogue, d'un outil de suivi des commandes, relance auprès des éditeurs en cas de non-disponibilité d'un livre, etc.).

Certaines bibliothèques souhaitent également intégrer dans ces marchés publics des **services annexes à la fourniture de livres, qui doivent être en rapport direct avec l'objet du marché** (offices, rédaction de bibliographies thématiques, présentation de sélections de nouveautés, équipement des livres pour le prêt, animations, etc.).

Ces demandes de services doivent **répondre à un besoin réel de la bibliothèque**. Dans un contexte où les offres des fournisseurs sont faiblement différenciées du fait de la quasi-uniformité du niveau de rabais pratiqué sur le prix public des livres, **ces demandes de services associés ne doivent pas avoir pour unique objet de départager les offres**.

L'acheteur ne peut pas, en outre, exiger ces services annexes à titre gratuit, sous peine d'enfreindre **les principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence de la procédure**.

Ces services annexes doivent ainsi faire l'objet de **lots distincts** de la fourniture de livres, sauf si l'acheteur est en mesure de justifier de la dérogation à l'obligation d'allotissement au regard des dispositions applicables.

Enfin, dans le cadre des achats de livres imprimés non scolaires et de livres numériques, le fait, pour un candidat, de proposer dans son offre des prestations de services annexes gratuites peut être considéré comme **un contournement de la réglementation encadrant le prix des livres et la fixation des rabais**.

Voir p. 58 « Les services annexes à la fourniture de livres ».

8 Quelques particularités des achats publics de livres numériques

Les marchés publics d'achat de livres numériques sont des **marchés publics de fourniture**, au même titre que les marchés publics de livres imprimés.

Les éditeurs proposent généralement des **offres de livres numériques dédiées aux bibliothèques. Pour chacune de ces offres, l'éditeur fixe un prix public unique et les fournisseurs n'ont pas la possibilité d'offrir un rabais** à l'acheteur final.

Le dispositif légal du droit de prêt ne concerne pas les offres de livres numériques. Les bibliothèques et leurs fournisseurs ne sont tenus à aucune obligation vis-à-vis de la Sofia pour leurs achats ou ventes de livres numériques.

L'achat public de **livres numériques** nécessite le recours à un marché distinct pour deux raisons :

- **la particularité des offres de livres numériques sur le plan technique et la législation spécifique en matière de prix** (absence de rabais sur le prix public) ;
- **tous les fournisseurs ne sont pas en mesure de livrer à la fois des livres imprimés et des livres numériques** (certains fournissent exclusivement des livres imprimés, d'autres fournissent exclusivement des offres de livres numériques).

Voir p. 20 « La réglementation sur le prix des livres ».

9 Commande publique de livres et considérations écologiques

Les textes juridiques relatifs à la commande publique permettent la prise en compte de la performance environnementale de la prestation sous certaines conditions qui sont à manipuler avec **précaution** par l'acheteur.

En vertu des principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats, **la proximité géographique entre l'acheteur et l'opérateur économique ne peut pas être utilisée comme critère d'attribution**.

Il reste cependant possible de privilégier les fournisseurs qui prennent en compte le facteur environnemental dans la façon dont ils répondent à la commande (**choix des modalités de transport** auxquelles ils recourent pour l'acheminement des livres, gestion des **emballages de livraison**, etc.). En outre, en application de l'article 35 de la loi Climat et résilience, les acheteurs devront, à compter du 22 août 2026, retenir au moins un critère d'attribution prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre.

En dernier lieu, lorsqu'elles achètent des livres, les collectivités ne sont pas soumises à l'obligation d'acquisition de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées.

Voir encadré p. 71.

La connaissance du secteur du livre

Afin de préparer au mieux la passation d'un marché, il est important pour l'acheteur d'acquérir une bonne connaissance générale du secteur

du livre : quels sont les rôles respectifs des éditeurs, des distributeurs, des libraires ? Les relations commerciales entre ces différents opérateurs font-elles l'objet d'une réglementation spécifique ? Comment la distribution est-elle organisée ?

Connaître les fournisseurs, leur manière de travailler, leurs contraintes d'organisation et de gestion permet à l'acheteur d'ajuster l'expression de ses besoins à ce que les fournisseurs sont réellement capables d'offrir (par exemple en termes de délais de livraison, de modalité de conditionnement des livres, d'accueil dans les locaux du fournisseur, etc.). Cela permet de préciser la rédaction du cahier des charges et de choisir de manière pertinente les critères d'attribution du marché.

L'organisation de la chaîne du livre

Entre le moment où l'auteur conçoit son projet et celui où son ouvrage imprimé arrive sur les tables des librairies ou d'un autre point de vente, plusieurs étapes sont nécessaires. À ces étapes sont associés différents métiers liés à la conception de l'ouvrage, à sa fabrication ou à sa promotion.

La **chaîne du livre** est ainsi composée de différents maillons :

- **les auteurs** (écrivains, illustrateurs, traducteurs) rédigent, illustrent, traduisent ou, plus généralement, conçoivent les contenus des œuvres ;
- **les éditeurs** choisissent ou commandent les livres qui seront publiés, en assurent le suivi éditorial, coordonnent la fabrication des ouvrages et se chargent de leur lancement dans le circuit de distribution.

Ils peuvent vendre en direct leurs ouvrages aux particuliers ainsi qu'aux acheteurs publics ;

- **les diffuseurs** assurent la promotion des livres auprès des points de vente et négocient les conditions commerciales (remises[1], conditions des retours, délais de paiement, etc.) ;
- **les distributeurs** gèrent les aspects logistiques et financiers de la circulation du livre (stockage, traitement des commandes et des retours, organisation du transport, facturation, etc.), ainsi que la plupart des métadonnées associées aux livres ;
- **les points de vente** (librairies physiques ou en ligne, maisons de la presse, grandes surfaces culturelles, grandes surfaces alimentaires, grossistes spécialisés dans la fourniture aux collectivités, etc.) assurent la commercialisation des livres ainsi que le conseil aux acheteurs et, pour certains d'entre eux, la mise en avant des livres par l'organisation de différentes animations ;
- **les acheteurs finaux** (particuliers, bibliothèques, etc.) achètent des livres pour leurs besoins propres ou pour ceux de leurs membres ou usagers, comme c'est le cas des bibliothèques qui remplissent des missions de développement des pratiques de lecture, de conseil et de médiation.

Certains de ces rôles peuvent être assurés par un seul et même opérateur : des éditeurs, en particulier les plus petites maisons, assurent parfois eux-mêmes la diffusion et la distribution de leurs ouvrages.

La **remise est négociée librement entre l'éditeur, ou son représentant (le diffuseur), et les points de vente de livres** (grossistes et détaillants). Elle varie donc d'un éditeur à l'autre et d'un point de vente à l'autre, en fonction de critères quantitatifs (tirage, volume d'acquisition) et de critères qualitatifs (compétences du personnel de la librairie, conditions d'accueil des représentants, activités d'animation, etc.)[2]. Dans la pratique, cette remise s'établit le plus souvent dans une fourchette allant de 30 à 40 % du prix de vente au public HT.

1. Le prix du livre étant fixé par l'éditeur, le point de vente génère sa marge commerciale non par un prix plus élevé mais par l'obtention d'une remise sur le prix de vente au public HT.

2. L'article 2 de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre dispose cependant que la composante qualitative de la remise doit être supérieure à la composante quantitative. Les conditions de fixation de cette remise sont précisées dans un protocole d'accord sur les usages commerciaux de l'édition avec la librairie signé en 2008 par les syndicats professionnels concernés.

Grâce à des **structures interprofessionnelles** comme la Commission de liaison interprofessionnelle du livre (CLIL) créée en 1991, la filière du livre s'est dotée d'une organisation et d'outils qui garantissent un **fonctionnement efficace des circuits de distribution** : circulation physique des livres imprimés, mais aussi circulation dématérialisée des fichiers de livres numériques, des données bibliographiques, des commandes, des factures, etc.

- Le **fichier exhaustif du livre (FEL)**, géré par la société Dilicom, est une base de données commerciales, destinée aux professionnels, qui recense la quasi-totalité des livres disponibles à la vente, quel que soit leur éditeur ou leur système de distribution. Il décrit les éléments essentiels des ouvrages : code EAN (code-barres), titre, auteur ou autrice, maison d'édition, collection, date de parution, prix, TVA, poids, dimensions, thème, disponibilité. Les données sont mises à jour quotidiennement par les distributeurs, en particulier pour ce qui concerne la disponibilité des titres et leur prix. Certains livres à faible diffusion, dont les éditeurs assurent eux-mêmes la distribution, peuvent ne pas être référencés dans le FEL. L'ensemble des détaillants utilisent cette base quels que soient leur taille ou leur profil (librairie indépendante, grande surface culturelle, grossiste…).
- La **plateforme logistique Prisme** permet de regrouper les livraisons des différents distributeurs chez un même détaillant (hors Île-de-France) de manière à rationaliser les expéditions et à faciliter la distribution des titres des petits éditeurs qui profitent ainsi, au même titre que les groupes plus importants, des avantages de cette mutualisation.
- Des **accords sont conclus avec des transporteurs agréés** qui s'engagent sur les délais et la qualité des services.

Du fait de cette organisation, **chaque point de vente est capable de commander auprès des distributeurs la majorité des livres référencés dans le FEL et d'en obtenir la livraison dans des délais resserrés**[3].

3. À l'exception des points de vente ultramarins (voir *infra*).

La réglementation sur le prix des livres[4]

Livres imprimés neufs

La loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre (dite loi Lang) repose sur le principe selon lequel l'éditeur ou l'importateur a la responsabilité de fixer le prix de vente au public des livres qu'il édite ou qu'il importe. Ce dispositif, en encadrant fortement les pratiques de concurrence par les prix et en faisant jouer la concurrence sur d'autres critères que ce dernier, a pour objectifs de préserver un réseau de distribution diversifié et de maintenir le niveau de rémunération de l'ensemble des acteurs de la chaîne du livre. Chaque livre imprimé est ainsi caractérisé par un **prix de vente au public** visible sur sa couverture extérieure.

Le rabais maximum que le détaillant peut consentir à l'acheteur final sur le prix de vente au public est de 5 %. Par dérogation à cette disposition, dans les cas où **l'acheteur final est un acheteur public, le rabais accordé peut atteindre un maximum de 9 %** du prix de vente au public lorsqu'il s'agit[5] **:**

- **de livres non scolaires imprimés achetés pour enrichir les collections d'une bibliothèque ouverte au public** par la personne morale gérant cette bibliothèque (collectivité territoriale, établissement public, etc.) ;
- **de livres non scolaires imprimés achetés pour leurs besoins propres, excluant la revente, par l'État, une collectivité territoriale, un établissement d'enseignement, de formation professionnelle ou de recherche**.

Dans le cadre des marchés publics, **les acheteurs n'ont pas la possibilité d'imposer aux candidats un taux de rabais maximum sur le prix public des livres qui serait inférieur à celui fixé par la loi,** car cela occasionnerait un surcoût pour l'acheteur et contreviendrait donc au principe de bonne utilisation des deniers publics.

Les livres imprimés acquis par un acheteur public à des fins de revente (par exemple les livres achetés par un musée pour les besoins de sa librairie) ne sont **pas concernés par le plafonnement du rabais à 9 %,** car il ne s'agit pas d'une vente à un acheteur final. La remise

4. Pour en savoir plus, consulter le guide *Prix du livre, mode d'emploi* élaboré par le ministère de la Culture.
5. Article 3 de la loi n° 81-766 du 10 août 1981, modifié par la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003.

accordée par le fournisseur s'apparente alors à une remise commerciale, qui peut être négociée librement avec celui-ci et donc éventuellement dépasser 9 %. En revanche, lors de la revente, l'acheteur public sera tenu de respecter la législation en matière de prix de vente au public par les détaillants[6].

6. Articles 1 et 5 de la loi n° 81-766 du 10 août 1981.

Les spécificités des DROM-COM

Les marchés publics d'acquisition de livres passés par les bibliothèques situées dans les départements, régions et territoires d'Outre-mer doivent tenir compte de certaines spécificités.

Le prix du livre

La loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre prévoit à son article 10 que des dispositions particulières s'appliquent en Outre-mer compte tenu des sujétions dues à l'éloignement de ces territoires. Ainsi, un **coefficient de majoration** doit être appliqué par les détaillants au prix de vente au public des **livres non scolaires** pour les acheteurs situés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, dans le département de Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon[1]. Ce coefficient s'établit actuellement à 1,15[2]. Le rabais maximum de 9 % prévu à l'article 3 de la loi s'applique donc sur **le prix de vente au public majoré**. **Le coefficient de majoration ne s'applique pas aux livres scolaires**, qui sont vendus au même prix en métropole et dans les départements concernés.

La loi sur le prix du livre ne s'applique ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les îles Wallis et Futuna.

Il est utile de rappeler ces dispositions spécifiques dans les documents du marché (clauses administratives particulières relatives aux prix). **Une offre qui ne respecterait pas ces dispositions serait considérée comme irrégulière**.

1. Décret n° 2018-170 du 7 mars 2018 relatif au prix du livre en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, dans le département de Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon/

2. Arrêté du 10 mars 2018 fixant le coefficient applicable au prix de vente au public des livres non scolaires en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, dans le département de Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'organisation du transport

Dans le cadre de la loi de 1981 relative au prix du livre et en vertu du principe de continuité territoriale, **le ministère de la Culture porte un dispositif destiné à soutenir l'acheminement des livres, scolaires et non scolaires, à destination des départements et régions ultramarins**[3] (DROM). Cette prise en charge est organisée de deux façons : la prise en charge intégrale du coût du transport maritime, qui est le moins onéreux, et la prise en charge partielle du coût de transport aérien (mode de transport qui demeure indispensable pour permettre aux habitants de ces territoires d'accéder aux nouveautés dans un délai raisonnable). Ce dispositif est géré par la **Centrale de l'édition**, un groupement d'intérêt économique (GIE) d'éditeurs spécialisé dans le transport de livres à l'export. **Les délais d'approche dépendent de l'éloignement des territoires** (de 26 jours pour la Guadeloupe à 50 jours pour La Réunion et Mayotte en transport maritime) **et du mode de transport** choisi.

Les acheteurs tiendront compte de ces contraintes dans les exigences qu'ils expriment au sujet des délais de livraison, et dans la pondération de ce critère s'il est retenu pour évaluer les offres des candidats.

3. Le taux de prise en charge varie selon le mode de transport choisi (prise en charge totale pour le transport maritime, prise en charge variant selon les destinations entre 60,9 % et 42 % pour le transport aérien). En revanche, le dispositif ne s'applique pas aux collectivités d'Outre-mer (COM).

Livres scolaires imprimés

Les règles relatives au prix unique de vente au public s'appliquent aux livres scolaires imprimés, dont la définition est donnée à l'article D. 314-128 du code de l'éducation :

> *« Sont considérés comme livres scolaires, au sens du quatrième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 août 1981 sur le livre, les manuels et leur mode d'emploi, ainsi que les cahiers d'exercices et de travaux pratiques qui les complètent ou les ensembles de fiches qui s'y substituent, régulièrement utilisés dans le cadre de l'enseignement primaire, secondaire et préparatoire aux grandes écoles ainsi que les formations au brevet de technicien supérieur, et conçus pour répondre à un programme préalablement défini ou agréé par les ministres intéressés.*
>
> *La classe ou le niveau d'enseignement doit être imprimé sur la couverture ou la page de titre de l'ouvrage. »*

En revanche, le **plafonnement à 9 % des rabais** accordés sur le prix public des livres dans le cadre des marchés publics **ne s'applique pas aux achats de livres scolaires imprimés**. Les fournisseurs **fixent librement le rabais** qu'ils accordent aux acheteurs publics sur le prix public des livres scolaires.

Livres imprimés édités à l'étranger

La loi du 10 août 1981 et son décret d'application du 3 décembre 1981[7] encadrent également la vente en France de livres importés. Il faut alors distinguer les livres édités dans un pays hors Union européenne (UE) de ceux édités dans un État membre de l'UE :

- **pour les livres édités dans un pays hors de l'UE**, et non commercialisés dans un autre État membre de l'UE, le prix de vente au public en France est fixé librement par le premier importateur, qui sera chargé d'opérer le dépôt légal de l'ouvrage. Si ultérieurement un autre importateur devait se présenter pour le même ouvrage, il sera tenu de respecter le prix fixé par le premier importateur ;
- **pour les livres édités dans un** État **membre de l'UE**, le prix de vente au public est également fixé par l'importateur mais ce prix ne doit pas être inférieur au prix de vente pour la France librement fixé par l'éditeur étranger. Si ce dernier n'a pas fixé de prix de vente pour la France, le prix fixé par l'importateur ne peut être inférieur au prix fixé ou conseillé par l'éditeur concerné pour le pays dans lequel le livre a été édité. Dans le cas où l'importateur direct (et non le détaillant, sauf si celui-ci est importateur direct) obtient un prix plus favorable que celui des conditions commerciales usuelles, le prix de vente plancher précité est réduit en proportion.

Livres imprimés soldés

Il existe différents types de soldes :

- **les soldes de détaillants** : les détaillants peuvent solder les livres édités ou importés depuis plus de 2 ans et dont le dernier approvisionnement remonte à plus de 6 mois, sous réserve de respecter l'interdiction de revente à perte ;

7. Décret n° 81-1068 du 3 décembre 1981 pris pour l'application de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre et portant modification du régime du dépôt légal.

- **les soldes éditeurs** : il s'agit de **livres dont l'éditeur a cessé la commercialisation**. Dans ce cas, l'éditeur retire le livre de la vente dans les circuits de détaillants et supprime le livre de son catalogue. Il peut alors céder le reliquat du tirage en sa possession à un ou plusieurs soldeurs professionnels. **Les soldeurs fixent alors librement le prix de vente de ces livres**, que ce soit dans le cadre d'une vente aux particuliers ou aux acheteurs publics.

Livres numériques

La loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 **relative au prix du livre numérique a étendu le principe du prix fixe aux offres de livres numériques**. Toute offre de livres numériques commercialisés, qu'elle soit à l'unité ou groupée, doit faire l'objet d'un prix fixé et rendu public par l'éditeur. Les éditeurs proposent généralement des **offres de livres numériques dédiées aux bibliothèques.** Ces offres définissent à la fois les contenus (catalogue de livres vendus à l'unité ou en bouquet par exemple), les modalités d'accès (*streaming*, téléchargement de fichiers, etc.) et les conditions d'usage (nombre de prêts simultanés, durée de la licence[8], etc.). Pour chacune de ces offres, **l'éditeur fixe un prix public unique** et **les fournisseurs n'ont pas la possibilité d'offrir un rabais** lorsqu'ils commercialisent ces offres. **Le prix de chacune de ces offres est donc strictement identique au même moment, quel que soit le fournisseur qui la propose**.

Le dispositif légal du droit de prêt ne concerne pas les offres de livres numériques. Les bibliothèques et leurs fournisseurs ne sont donc tenus d'aucune obligation vis-à-vis de la Sofia pour leurs achats ou ventes d'offres de livres numériques.

Les livres numériques et les livres imprimés, parce qu'ils présentent de nombreuses particularités tant sur le plan technique que juridique, peuvent légitimement être considérés comme des catégories de fournitures homogènes distinctes. **Il est donc nécessaire de réserver un marché distinct pour l'achat de livres numériques**, et cela pour deux raisons :

- **la particularité des offres de livres numériques sur le plan technique et la législation spécifique en matière de prix** (absence de

8. Il s'agit de la durée fixée par l'éditeur lors de la constitution de son offre, correspondant à la période durant laquelle le livre sera disponible au prêt après l'achat.

rabais sur le prix public) : il serait difficile de définir des critères homogènes d'attribution du marché, tant pour le prix que pour la qualité technique de la prestation ;

- **tous les fournisseurs ne sont pas en mesure de livrer à la fois des livres imprimés et des livres numériques** (certains fournissent exclusivement des livres imprimés, d'autres fournissent exclusivement des offres de livres numériques) : rassembler ces deux types de fournitures dans un même lot conduirait à écarter *de facto* de nombreux fournisseurs qui ne seraient pas capables de satisfaire ces deux besoins.

Livres audio

Les livres audio, sous format physique ou numérique, ne sont pas concernés par la loi relative au prix du livre, ni par la loi relative au prix du livre numérique. Leur prix de vente est **fixé librement**, que ce soit dans le cadre d'une vente aux particuliers ou aux acheteurs publics.

Livres d'occasion

Le livre d'occasion est un livre qui, quel que soit son état matériel, a déjà été acheté ou reçu à titre gratuit par une personne pour ses besoins propres, excluant la revente. **Le livre d'occasion n'est pas concerné par l'obligation de fixer un prix de vente unique au public tel que le prévoit la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre pour le livre neuf ; son prix est donc fixé librement par le vendeur**, que ce dernier soit un particulier ou une entreprise (grossiste, détaillant, plateforme de vente en ligne...). Par ailleurs, le livre d'occasion échappe aux obligations liées au droit de prêt en bibliothèque. Il ne génère par conséquent aucune rémunération pour les auteurs et éditeurs au titre du prêt de leurs ouvrages en bibliothèque.

Une collectivité peut choisir d'acheter des livres d'occasion à un prestataire spécialisé, mais **elle devra dans ce cas distinguer livres neufs et livres d'occasion** en construisant un marché dédié à chaque type de livres, ou bien, au sein d'un marché par unité fonctionnelle répondant à ses besoins documentaires, distinguer un lot spécifique pour les livres d'occasion.

Obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées

L'article 58 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGEC) et le décret n° 2021-254 du 9 mars 2021 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées prévoient que les acheteurs de l'État et des collectivités territoriales et leurs groupements doivent acquérir des biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou comportant des matières recyclées, selon des proportions fixées par type de produits (entre 20 % et 40 %). Le choix a été fait d'identifier les produits et catégories de produits concernés au moyen des codes CPV, système européen de classification pour les marchés publics, qui constitue la seule nomenclature officielle existante.

Le tableau figurant en annexe du décret du 9 mars 2021 précise que :

- les seuls produits concernés par le décret sont ceux déclarés avec les codes 22000000-0 (imprimés et produits connexes), 22100000-1 (livres, brochures et dépliants imprimés), 22800000-8 (registres, livres comptables, classeurs, formulaires et autres) et 30192700-8 (papeterie et autres articles) ;
- par conséquent, **ne sont pas concernés** les produits déclarés avec les codes 22110000-4 (livres imprimés), 22111000-1 (livres scolaires), 22112000-8 (manuels scolaires), 22113000-5 (livres de bibliothèque), 22114000-22 (dictionnaires, cartes, livres de musique et autres livres) et 22114100-3 (dictionnaires).

Lorsque les collectivités achètent des biens correspondant aux codes CPV 22110000-4, 22111000-1, 22112000-8, 22113000-5, 22114000-22 et 22114100-3, il n'est donc pas obligatoire que ces biens soient issus du réemploi ou de la réutilisation ou comportant des matières recyclées.

Autres ressources documentaires

Les prix des partitions musicales, des cartes géographiques, des périodiques et titres de presse, des contenus musicaux, cinématographiques et audiovisuels (sur support physique ou numérique) ainsi que des jeux vidéo et des jeux de société ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique en matière de prix.

Le droit de prêt et les déclarations obligatoires à la Sofia

L'article L. 133-1 du code de la propriété intellectuelle[9] **dispose que** les ayants droit d'une œuvre qui fait l'objet d'un contrat d'édition en vue de sa publication et de sa diffusion sous forme de livre imprimé ne peuvent s'opposer à ce qu'il soit prêté par une bibliothèque accueillant du public (système dit de licence légale).

En contrepartie, ils perçoivent une rémunération calculée sur la base du nombre d'exemplaires de ce livre acheté par les bibliothèques de prêt accueillant du public. Cette rémunération est collectée :

- **par les fournisseurs de livres** qui reversent 6 % du prix HT des livres vendus aux bibliothèques de prêt ;
- **par l'État** qui contribue à hauteur d'1,50 euro par usager inscrit dans les bibliothèques de prêt et d'1 euro par usager inscrit dans les bibliothèques de prêt de l'enseignement supérieur.

La **Société française des intérêts des auteurs de l'écrit (Sofia)** est l'organisme de gestion collective agréé par le ministère de la Culture pour collecter et répartir les contributions relatives au droit de prêt. Afin de garantir l'exhaustivité du recensement de l'achat de livres, une double déclaration est effectuée :

- les fournisseurs de livres doivent obligatoirement déclarer chaque année à la Sofia, si possible au fur et à mesure, leurs ventes de livres imprimés destinés aux bibliothèques de prêt accueillant du public (EAN et nombre d'exemplaires par titre) ;
- les bibliothèques de prêt accueillant du public doivent obligatoirement déclarer chaque année auprès de la Sofia leurs achats de livres imprimés, au plus tard au 30 septembre de l'année suivante.

Pour en savoir plus sur les modalités pratiques de ces déclarations, vous pouvez consulter le site Internet de la Sofia, ainsi que les guides à destination des organismes de prêt et des fournisseurs de livres.

Les établissements qui accueillent du public pour la seule consultation sur place des ouvrages, sans pratiquer le prêt, comme c'est le cas de la Bibliothèque nationale de France, de la Bibliothèque publique d'information et de certains services de documentation (laboratoires

9. Créé par la loi n° 2013-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs.

universitaires…), ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration auprès de la Sofia.

La passation d'un marché public de livres est l'occasion de rappeler chacune des parties contractantes à ses obligations au regard du droit de prêt. Il est donc recommandé d'introduire dans les documents contractuels une **clause administrative particulière** (voir « Les clauses administratives et techniques particulières (CCAP) », p. 62) qui peut être rédigée de la manière suivante :

> *« Conformément aux articles L. 133-1 à L. 133-4 du code de la propriété intellectuelle, le pouvoir adjudicateur s'engage à déclarer auprès de la Sofia les livres imprimés achetés en exécution de l'accord-cadre dès lors qu'ils sont destinés au prêt en bibliothèque. Le titulaire s'engage à déclarer sans délai auprès de la Sofia les livres qu'il a fournis en exécution de l'accord-cadre dès lors qu'ils sont destinés au prêt en bibliothèque. »*

Afin de faciliter le respect de ces obligations, il est fortement recommandé à l'acheteur de **réserver des lots spécifiques pour les livres concernés par le droit de prêt en bibliothèque** (voir « L'allotissement », p. 56).

Lors de la phase d'examen des candidatures, il est également recommandé au pouvoir adjudicateur de s'assurer auprès des différents candidats qu'ils sont en règle au regard la législation relative du droit de prêt. Le cas échéant, il peut être demandé aux candidats de régulariser leur situation auprès de la Sofia afin de ne pas écarter automatiquement leurs offres. La Sofia peut apporter toute information nécessaire auprès des acheteurs publics comme des candidats. Elle délivre notamment, tant auprès des organismes de prêt que des fournisseurs de livres, des attestations de conformité avec les obligations de déclaration et de paiement liées au droit de prêt.

Les règles relatives au droit de prêt prévues par le code de la propriété intellectuelle concernent l'ensemble des livres imprimés mais **ne concernent pas les autres ressources documentaires prêtées par les bibliothèques (livres numériques, livres audio, livres d'occasion, presse, revues, CD, DVD, partitions musicales, jeux vidéo et de société…).**

Droit de prêt et plafonnement des rabais : un équilibre favorable aux fournisseurs de livres

Dans le même temps qu'elle instituait le droit de prêt, la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 a modifié l'article 3 de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 en plafonnant à 9 % les rabais sur le prix public pour la vente de livres aux bibliothèques de prêt. Cette disposition a permis de **mettre un terme à la surenchère sur les rabais pour la vente de livres non scolaires aux collectivités**, rabais qui pouvaient atteindre 28, voire 30 % dans les années 1990, conduisant à une éviction croissante des librairies de ces marchés. Ainsi, même si la collecte des sommes dues au titre du droit de prêt est assurée par les fournisseurs grâce au reversement des 6 % du prix HT des livres, la charge financière a pesé en réalité essentiellement sur les collectivités territoriales et autres organismes gestionnaires des bibliothèques de prêt, qui ont accepté de supporter un renchérissement de leurs budgets d'achats de livres. La loi de 2003, tout en sécurisant sur le plan juridique les collectivités pour les activités de prêt de livres de leurs bibliothèques au regard du droit d'auteur, a aussi contribué, grâce au plafonnement des rabais, à **préserver l'accès des petites et moyennes librairies à la commande publique**[1].

1. Voir à ce sujet l'étude *L'Accès des libraires aux marchés d'achat de livres des bibliothèques* publiée en 2010 par le ministère de la Culture et réalisée en collaboration avec la Fédération interrégionale du livre et de la lecture (FILL) et six structures régionales pour le livre membres de cette fédération.

Le rôle des marchés publics dans l'économie des librairies

Du fait de l'organisation de la chaîne du livre et des réglementations en vigueur, **l'activité de vente de livres aux acheteurs publics est moins rentable pour les commerces de livres que la vente de livres aux particuliers**. Dès lors que le fournisseur accorde le rabais maximal autorisé de 9 % (rabais qui peut en toute légalité être inférieur à ce plafond) et que le versement du droit de prêt de 6 % du prix HT a été effectué auprès de la Sofia, la marge commerciale du fournisseur est nettement inférieure à celle réalisée pour une vente à un particulier. De cette marge il faut déduire notamment les charges salariales affectées au suivi des marchés, les frais de fonctionnement ou les frais de livraison.

Pourtant, l'attribution d'un marché public peut constituer un **élément de stabilisation économique pour un commerce de livres**, en

particulier pour les librairies. Elle leur permet de sécuriser leur carnet de commandes et de maintenir leur chiffre d'affaires sur la durée du marché (les marchés publics des bibliothèques représentent en moyenne 13 % du chiffre d'affaires des librairies, jusqu'à 40 % pour certaines librairies spécialisées). Elle entraîne une augmentation du volume général des ventes, qui permet en principe aux librairies de négocier une remise commerciale plus importante auprès des éditeurs.

Par ailleurs, l'exécution d'un marché public suppose de la part des fournisseurs non spécialisés **un certain nombre d'adaptations dans leur organisation, en termes de gestion du personnel, de la trésorerie et des stocks**. Elle représente un surcroît de travail (traitement des commandes, préparation des livraisons, conseils aux bibliothécaires, éventuels temps d'accueil en librairie, etc.) qui peut entraîner une nouvelle embauche, dont la pérennité dépend de la reconduction du marché. Elle peut nécessiter un accroissement de l'espace de stockage et une augmentation du fonds de roulement, puisque les ventes aux collectivités constituent des « ventes à terme », réglées dans un délai d'un mois après la livraison. Un libraire qui souhaite se porter candidat à un marché public prendra donc en compte tous ces paramètres, de manière à bénéficier de l'effet de stabilisation sans pour autant se placer dans une situation de trop grande dépendance. Il veillera en particulier à **contenir la part que représentent les marchés publics dans son chiffre d'affaires** et à diversifier les contrats de manière à ne pas dépendre d'un unique acheteur.

Les principes de l'achat public

Qu'est-ce qu'un marché public ?

C'est un **contrat**, conclu à **titre onéreux** entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques afin de **répondre aux besoins du ou des pouvoirs adjudicateurs** en matière de travaux, de fourniture ou de services[1]. Ces besoins peuvent être liés au fonctionnement propre de l'acheteur ou à son activité d'intérêt général.

Tout achat public constitue un marché public, dès le premier euro dépensé et quelle que soit la procédure de passation utilisée.

> ***En finir avec la formule « hors marché »***
>
> *Très souvent utilisée par les professionnels des bibliothèques et les libraires, l'expression « hors marché » ne devrait pas être employée puisqu'il ne peut exister d'achat public sans marché public. Elle doit donc être exclue car elle est source de confusion et parfois de pratiques irrégulières au regard du droit de la commande publique.*
>
> *Il est préférable de parler de la procédure utilisée (marché sans publicité ni mise en concurrence, procédure adaptée, procédure formalisée) et de la forme du marché (voir chapitres IV et V).*

Qu'est-ce qu'un pouvoir adjudicateur ?

Les pouvoirs adjudicateurs sont des acheteurs soumis au code de la commande publique. Il s'agit **pour l'essentiel d'organismes de droit public** : l'État, les autorités régionales ou locales, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public[2].

1. Article L. 1111-1 du code de la commande publique.
2. Directive européenne 2014/24/UE du 26 février 2014, considérant 10.

Il peut s'agir dans certains cas d'**organismes de droit privé** (bibliothèque associative par exemple), lorsque leur activité est majoritairement financée par un pouvoir adjudicateur, lorsque leur gestion est soumise au contrôle d'un organisme de droit public ou lorsqu'ils ont été constitués par des organismes de droit public pour réaliser certaines activités en commun[3].

Par commodité, dans la suite de ce vade-mecum, le terme « **acheteur** » sera utilisé pour évoquer les pouvoirs adjudicateurs (et non les entités adjudicatrices, qui exercent des activités d'opérateurs de réseaux et suivent des règles spécifiques en matière de marchés publics).

Qui peut répondre à un marché public ?

Le marché public doit être conclu avec un opérateur économique, quels que soient son statut juridique et son mode de financement, **qui offre sur le marché la réalisation de travaux ou d'ouvrage, la fourniture de produits ou la prestation de services**[4]. Dès lors qu'il répond à cette définition, l'opérateur économique peut être **public ou privé**, il peut prendre la forme d'une société, d'une succursale, d'une filiale, d'une association, d'une société coopérative, d'une université, etc.[5]

Lorsqu'un organisme public se porte candidat à un marché public, son offre ne doit pas fausser les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence avec d'autres entreprises, afin de respecter le principe d'égalité d'accès à la commande publique et le droit de la concurrence. Il doit donc être en mesure de justifier qu'il n'a pas, dans la formulation de son offre, répercuté un avantage découlant de son régime fiscal et social ou des financements publics qui lui sont attribués[6]. Un fournisseur de livres dépendant d'un organisme public (librairie de musée par exemple) peut donc, à ces conditions, se porter candidat à un marché public.

3. Article L. 1211-1 du code de la commande publique.
4. Article L. 1220-1 du code de la commande publique.
5. Directive européenne 2014/24/UE du 26 février 2014, considérant 10.
6. Conseil d'État, avis, 8 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard consultants, n° 222208.

Quels sont les grands principes de la commande publique ?

Tout marché public doit respecter les trois grands principes suivants :

- la **liberté d'accès** à la commande publique ;
- l'égalité **de traitement** des candidats ;
- la **transparence des procédures.**

Ces grands principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

Le principe des seuils de marchés publics

En amont de tout achat public, **l'acheteur doit définir la nature et l'étendue du besoin à satisfaire et en estimer la valeur**. La valeur du besoin ainsi estimée détermine les procédures de passation du marché public. **Les modalités de publicité du marché, de mise en concurrence des candidats, de sélection des candidatures et de jugement des offres varient en fonction des types de procédure.**

Pour déterminer la procédure de passation du marché public, l'acheteur compare la valeur maximale du besoin auquel répond le marché public à des **montants de référence dits « seuils »**. Ces seuils varient en fonction de **l'objet du marché** (travaux, fourniture ou services), de **la nature du pouvoir adjudicateur** (État ou collectivités territoriales) et parfois du **type de besoin** (comme pour l'achat de livres non scolaires qui dispose de son propre seuil).

Les **seuils européens**, qui déterminent les montants au-delà desquels l'acheteur doit recourir à une procédure formalisée, c'est-à-dire avec publicité et mise en concurrence obligatoires, sont **révisés tous les deux ans**. Les seuils en vigueur à la date d'édition de ce vade-mecum sont repris par un avis publié au *Journal officiel de la République française (JORF)*[7] (voir « La préparation du marché : sourçage et estimation du besoin », p. 35).

7. « Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique » publié au *JORF* du 9 décembre 2021 sous la référence NOR : ECOM2136629V.

La forme d'un marché public et l'obligation d'allotir

La « forme » du marché désigne le type de contrat qui fixe les **modalités d'exécution du marché**. Il en existe plusieurs types (marché global, à tranches, accord-cadre à bons de commande, marché subséquent), qui **ne doivent pas être confondus avec la procédure utilisée**. Ainsi, forme et procédure sont deux notions distinctes et sans lien l'une avec l'autre. Par exemple, un marché peut prendre la forme d'un accord-cadre à bons de commande quel que soit son montant, tandis que la procédure utilisée dépendra du montant du marché.

L'allotissement des marchés publics est une **obligation :** les prestations qui font l'objet du marché doivent être fractionnées, lorsqu'elles sont individualisables en plusieurs sous-ensembles (« lots ») **qui peuvent être attribués à des prestataires distincts**. L'allotissement facilite l'accès des PME à la commande publique et permet à l'acheteur de diversifier ses prestataires.

Il est possible de choisir de ne pas allotir le marché dans les cas prévus à l'article L. 2113-11 du code de la commande publique.

Pour en savoir plus sur les principes de l'achat public

Consulter le site de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances.

La préparation du marché : sourçage et estimation du besoin

La collecte d'informations ou sourçage

Au-delà de ses connaissances professionnelles et de sa maîtrise du cadre de la commande publique, l'acheteur peut approfondir sa connaissance du marché et des fournisseurs par une collecte d'informations, dite aussi « sourçage » ou « *sourcing* ».

L'article R. 2111-1 du code de la commande publique consacre cette pratique en prévoyant que :

> *« Afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences.*
>
> *Les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence ou de méconnaître les principes mentionnés à l'article L. 3* [principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures]. »

Ainsi, dans le cas où l'acheteur ne dispose pas d'une connaissance suffisante du secteur économique visé par le marché, **il peut consulter des fournisseurs potentiels dans la phase de préparation du marché et les informer de ses projets d'achat.** Il s'agit notamment de vérifier l'adéquation entre les exigences que l'acheteur va formuler dans le cahier des charges et les prestations que sont susceptibles de proposer les fournisseurs. Ces consultations permettent aussi aux fournisseurs approchés de connaître plus précisément les besoins de l'acheteur et de se familiariser avec les pratiques de la commande publique.

La consultation des fournisseurs peut s'effectuer dans le cadre de salons et de rencontres professionnelles, par le biais d'une étude de marché,

par l'envoi d'un questionnaire, ou prendre une tournure plus informelle : rencontres, échanges téléphoniques, échanges de courriels, etc.

L'article R. 2111-2 du code de la commande publique précise les précautions qui doivent être prises par l'acheteur pour que ces pratiques de sourçage ne faussent pas la concurrence entre les opérateurs économiques et n'entraînent pas d'entorses aux principes de la commande publique. Ainsi, l'acheteur doit :

- dans le cas d'un marché public à procédure adaptée ou formalisée, cesser la consultation des fournisseurs potentiels après avoir déterminé son besoin et avant de lancer la publicité ;
- prendre toutes les mesures appropriées pour rétablir l'égalité de traitement entre les opérateurs économiques : en cas de procédure adaptée (MAPA) ou de procédure formalisée sur appel d'offres (AO), les informations que l'acheteur aura communiquées aux fournisseurs consultés en amont de la passation du marché public (informations relatives à ses besoins, à ses exigences, à ses contraintes de fonctionnement et d'organisation, etc.) doivent être portées à la connaissance de l'ensemble des opérateurs économiques dans le dossier de consultation des entreprises ;
- le cas échéant, lorsqu'il n'est pas possible de remédier au risque de fausser la concurrence, l'opérateur ayant participé à l'opération de sourçage doit être exclu.

Le principe d'homogénéité des besoins

Afin d'estimer la valeur de son besoin, l'acheteur doit définir des nomenclatures d'achat de manière à agréger ses dépenses relatives à chaque catégorie et à déterminer, en fonction des seuils en vigueur, la procédure qu'il conviendra d'utiliser pour effectuer ses achats : c'est ce qu'on appelle la « **computation des seuils** ».

Il est libre de procéder selon deux logiques distinctes (article R. 2121-6 du code de la commande publique) :

- **soit regrouper les fournitures ou services qui présentent des caractéristiques similaires et appartiennent donc à des catégories homogènes**.

La définition de catégories homogènes de fourniture ou de service est laissée à l'appréciation de l'acheteur de manière à refléter la spécificité de ses activités et de son mode de fonctionnement. Il peut

éventuellement s'appuyer sur différentes nomenclatures d'achat qui définissent des catégories pour les livres et autres ressources documentaires[1]. Ces nomenclatures n'ont cependant pas de valeur juridique même si en pratique elles constituent une référence.

Pour chaque catégorie homogène de fourniture ou de service qu'il aura définie, l'acheteur devra prendre en compte la valeur de tous les achats effectués, quel que soit le service auquel ils sont destinés. Une collectivité territoriale dont la nomenclature comprendra une catégorie « livres non scolaires » prendra ainsi en compte l'ensemble de ses achats de livres (hors livres scolaires), qu'ils soient destinés à la bibliothèque publique, au conservatoire, au musée, au service d'archives, au service petite enfance, etc.

- **soit regrouper des fournitures ou services de natures différentes mais qui constituent une même unité fonctionnelle, c'est-à-dire qu'elles concourent à la réalisation d'un même projet.**

L'acheteur peut considérer que l'enrichissement des collections d'une bibliothèque de prêt constitue une unité fonctionnelle. Dans ce cas, il prendra en compte, dans l'estimation de la valeur de son besoin, l'ensemble de ses achats de ressources documentaires (livres non scolaires, CD, DVD, partitions, etc.).

La définition de la nomenclature d'achat et le niveau de computation des seuils dépendent de la taille, des besoins et du mode de fonctionnement de chaque acteur. Cependant, **l'acheteur ne doit pas scinder artificiellement ses achats pour échapper aux règles définies par le code de la commande publique en matière de procédures de passation.** Ainsi, il ne paraît pas justifié, pour une bibliothèque, d'estimer son besoin de livres de littérature adulte séparément de son besoin de livres de littérature jeunesse ou de son besoin de livres documentaires.

En revanche, **les livres scolaires et les livres non scolaires**, parce qu'ils constituent des objets juridiques distincts au regard de la législation sur le prix des livres et du droit des marchés publics et qu'ils ne répondent pas aux mêmes besoins, **peuvent légitimement être considérés comme des familles d'achats distinctes**. Les acheteurs peuvent donc estimer séparément leurs besoins de livres scolaires et de livres non

1. Par exemple la nomenclature NACRES établie par l'agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur (AMUE), la nomenclature des codes CPV de l'Union européenne, la Nomenclature de fournitures et de prestations de services homogènes établie par l'arrêté du 13 décembre 2001 et abrogée en 2006, etc.

scolaires afin de déterminer les procédures de passation des marchés publics destinés à les acquérir.

De la même manière, les **offres de livres numériques** destinées aux bibliothèques, du fait de leurs fortes particularités techniques et juridiques, peuvent légitimement être considérées comme des catégories de fournitures distinctes des livres imprimés.

Il conviendra ainsi de **mettre en place des marchés différents selon le type de fournitures si ces dernières présentent des caractéristiques différentes au regard de la réglementation**.

L'estimation de la valeur du besoin

La valeur du besoin, pour chaque famille d'achat, doit être estimée dans le respect des dispositions prévues par les articles R. 2121-1 à R. 2121-9 du code de la commande publique.

L'acquisition de livres et autres ressources documentaires constitue un **besoin récurrent**[2] pour une bibliothèque. En application de l'article R. 2121-7 du code de la commande publique, l'acheteur procède à une estimation de son besoin **sur une base annuelle** en s'appuyant sur des données budgétaires et comptables produites par ses services et selon deux méthodologies :

- soit il prend en compte le montant hors taxe des fournitures achetées au cours du dernier exercice budgétaire ou au cours des douze derniers mois. Dans ce cas, il pourra également tenir compte des évolutions du besoin à prévoir dans l'année à venir ;
- soit il prend en compte le budget prévisionnel d'achat de ces fournitures pour le prochain exercice budgétaire ou pour les douze prochains mois.

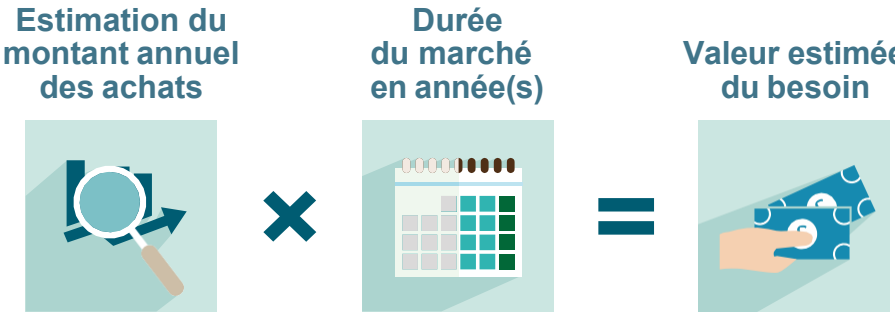
L'acheteur doit considérer les **montants hors taxe**, ce qui suppose de soustraire la TVA des budgets d'acquisition de la bibliothèque. Le taux de TVA applicable aux livres imprimés, aux livres numériques[3]

2. La notion de « récurrence » ne doit pas être assimilée à la notion comptable de « dépenses de fonctionnement ». Ainsi, l'acheteur devra considérer l'ensemble de son besoin en livres, que ces derniers soient destinés à enrichir les collections de bibliothèques existantes ou destinés aux collections d'une nouvelle bibliothèque.

3. Le taux de TVA réduit de 5,5 % ne concerne que les livres numériques homothétiques, c'est-à-dire strictement identiques à la version imprimée. Les livres numériques enrichis (contenus audio ou vidéos, animations, dispositifs interactifs, moteurs de recherche, etc.) se voient appliquer un taux de TVA de 20 %.

et aux livres audio sur support physique (CD, clé USB)[4] et fournis par téléchargement[5] est de 5,5 %. Il est de 2,1 % pour la presse imprimée ou numérique et de 20 % pour les autres ressources documentaires susceptibles d'être acquises par les bibliothèques : musique enregistrée sur support physique ou numérique, films et autres contenus audio-visuels sur support physique ou numérique, jeux vidéo sur support physique ou en ligne, jeux de société, etc.

À partir de cette estimation annuelle, l'acheteur prendra en compte la valeur estimée de son besoin **sur la durée totale du marché** prévue au contrat. Ainsi, si le contrat prévoit une ou plusieurs reconductions possibles, alors la durée à considérer pour le calcul du montant du marché est celle de l'ensemble des reconductions cumulées : un marché basé sur un contrat d'une durée d'un an reconductible deux fois a une durée potentielle de trois ans. Il conviendra donc de multiplier le montant annuel initial par trois. Si le contrat ne prévoit pas de reconduction, alors il faut considérer la durée initiale du contrat.



Afin d'évaluer le montant du besoin, il convient de considérer le marché sur l'ensemble de sa durée (durée initiale à laquelle on ajoute les éventuelles reconductions) et non pas sur une année. On considère également le marché dans son ensemble, c'est-à-dire avec l'ensemble des lots qui le constituent.

4. Rescrit n° 2009/48 (TCA) du 15 septembre 2009 et rescrit n° 2009/63 (TCA) du 17 novembre 2009.
5. Article 278-0 *bis* du code général des impôts.

Le choix de la durée du marché public a donc un impact déterminant sur la procédure de passation qui sera adoptée et conditionne également le type de fournisseurs susceptibles de répondre au marché. Ce choix est **à la discrétion de l'acheteur** et peut s'inscrire dans le cadre d'une politique d'achat visant à diversifier les fournisseurs et à faciliter l'accès à la commande publique pour les petites et moyennes entreprises. S'il a identifié et estimé avec rigueur le besoin homogène auquel répond le marché, l'acheteur ne peut pas être accusé de fractionnement abusif.

Enfin, dans le cas le plus fréquent où le marché public de fourniture de livres prend la forme d'un **accord-cadre**, la procédure de passation dépend du montant maximum de l'estimation des achats (voir « L'accord-cadre à bons de commande », p. 52) : l'acheteur prend en compte la valeur maximale de ses achats, tous lots confondus, sur la durée totale de l'accord-cadre, reconductions comprises[6].

6. Le décret n° 2021-1111 du 23 août 2021 a supprimé, depuis 1er janvier 2022, la possibilité de conclure des accords-cadres sans maximum. Il est désormais (de nouveau) obligatoire de fixer un montant maximum, en valeur ou en quantité.

Les différentes procédures de passation d'un marché public

Tableau synthétique des seuils et des procédures de passation

Les seuils indiqués dans le tableau page suivante sont ceux en vigueur à la date de publication du vade-mecum. Les seuils à partir desquels les marchés publics doivent être passés selon une procédure formalisée sont révisés tous les deux ans par l'Union européenne. Les autres seuils sont déterminés par voie réglementaire au niveau national et sont également susceptibles d'être modifiés.

Les procédures indiquées dans ce tableau sont les **procédures de passation possibles en fonction des seuils en vigueur**. En dessous de ces seuils, l'acheteur peut choisir, s'il le juge nécessaire, de recourir à un type de procédure plus contraignant que ce que le montant de son besoin nécessite.

Les marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables : le seuil des 90 000 euros HT pour les achats de livres non scolaires[1]

L'acheteur public gestionnaire d'une bibliothèque peut passer **un marché public sans publicité ni mise en concurrence préalables pour ses achats de livres non scolaires dès lors que la valeur estimée du besoin est inférieure à 90 000 euros HT *a minima* sur une année civile ou sur la durée totale du marché public si celui-ci est d'une durée plus longue.**

1. À la différence des textes antérieurs, le code de la commande publique de 2019 ne reprend pas le terme de marché « négocié » pour qualifier ces marchés qui peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables dans certains cas limitativement énumérés. Les formulations « marché public négocié » ou « marché public de gré à gré » qui sont encore utilisées aujourd'hui pour désigner ce type de marchés n'ont donc pas de valeur juridique. La négociation reste cependant possible.

Valeur estimée du besoin (budget annuel hors taxe × durée totale du marché public)		Procédure de passation	Mesures de publicité préalable
Pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics	Pour l'État et ses établissements publics		
Pour les marchés publics de livres non scolaires passés par l'État, les collectivités territoriales, les établissements d'enseignement, de formation professionnelle et de recherche et par tout acheteur public gestionnaire d'une bibliothèque :			
Inférieure à 90 000 euros HT		Marché public sans publicité ni mise en concurrence préalables	Pas d'obligation de publicité
Comprise entre 90 000 et 215 999 euros HT	Comprise entre 90 000 et 139 999 euros HT	Marché à procédure adaptée	Publicité obligatoire : BOAMP ou JAL + éventuellement presse spécialisée ou JOUE
À partir de 216 000 euros HT	À partir de 140 000 euros HT	Marché à procédure formalisée (appel d'offres)	Publicité obligatoire avec obligation d'utiliser le formulaire européen : BOAMP et JOUE
Pour les marchés publics ayant pour objet la fourniture d'autres ressources documentaires (dont les livres scolaires*) et pour les marchés publics de livres non scolaires passés par d'autres acheteurs :			
Inférieure à 60 000 euros HT		Marché public sans publicité ni mise en concurrence préalables	Pas d'obligation de publicité
Comprise entre 60 000 et 89 999 euros HT		Marché à procédure adaptée	Publicité adaptée
Entre 90 000 et 215 999 euros HT	Entre 90 000 et 139 999 euros HT	Marché à procédure adaptée	Publicité obligatoire : BOAMP ou JAL + éventuellement presse spécialisée ou JOUE
À partir de 216 000 euros HT	À partir de 140 000 euros HT	Marché à procédure formalisée (appel d'offres)	Publicité obligatoire avec obligation d'utiliser le formulaire européen : BOAMP et JOUE

BOAMP : *Bulletin officiel des annonces des marchés publics.*

JOUE : *Journal officiel de l'Union européenne.*

JAL : *journal habilité à recevoir des annonces légales.*

* Autres ressources documentaires : partitions musicales, cartes géographiques, périodiques et titres de presse, contenus musicaux, cinématographiques et audiovisuels (sur support physique ou numérique), jeux vidéo et jeux de société.

Cette disposition prévue à l'article R. 2122-9 du code de la commande publique concerne **tous les acheteurs publics gestionnaires de bibliothèques ouvertes au public**. Elle s'applique plus largement aux marchés publics de livres non scolaires passés par les acheteurs définis aux 1° et 2° de l'article 3 de la loi n° 81-766 du 10 août 1981, en particulier l'État, les collectivités territoriales, les établissements d'enseignement, de formation professionnelle et de recherche, pour leurs propres besoins, excluant la revente, mais aussi tout autre acheteur public gestionnaire d'une bibliothèque ouverte au public pour l'enrichissement de ses collections. Les établissements publics ayant des personnalités juridiques distinctes de l'État ou des collectivités territoriales dont ils dépendent ne peuvent bénéficier de la mesure pour leurs achats de livres non scolaires que s'ils sont des établissements d'enseignement, de formation professionnelle et de recherche ou s'ils sont gestionnaires d'une bibliothèque ouverte au public.

L'objectif de cette disposition est de **faciliter l'accès des librairies de proximité aux marchés publics** des bibliothèques et d'offrir un **nouvel outil d'aménagement culturel des territoires et de redynamisation commerciale des centres-villes, notamment dans les villes petites et moyennes** – le seuil de 90 000 euros HT correspond en moyenne aux achats de livres non scolaires d'une bibliothèque couvrant un territoire de 70 000 habitants[2].

Afin de savoir s'il se situe sous le seuil de 90 000 euros HT, l'acheteur prend en compte, selon les règles exposées plus haut, son budget d'achat de livres (hors livres scolaires), **quelle que soit leur destination** (bibliothèque, musée, services, etc.), **sur la durée totale du marché public.**

Le choix de la durée du marché public est un facteur déterminant. Par exemple, une collectivité dont le budget annuel d'achat de livres non scolaires est estimé à 80 000 euros HT peut opter pour une procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables si elle effectue ses achats *via* un marché d'une durée d'un an. En revanche, si elle choisit de passer un accord-cadre pour une durée totale de deux ans, elle devra recourir à une procédure adaptée (MAPA) car le montant total de l'accord-cadre sera de 160 000 euros HT et dépassera donc le seuil des 90 000 euros HT.

2. Source : *Synthèse nationale des données d'activité 2018 des bibliothèques municipales et intercommunales*, ministère de la Culture, DGMIC, Service du livre et de la lecture, Observatoire de la lecture publique, 2021.

L'article R. 2122-8 du code de la commande publique précise que, lorsqu'il profite de la dispense de publicité et de mise en concurrence pour ses marchés publics de livres non scolaires répondant à un besoin inférieur à 90 000 euros HT, l'acheteur veille à[3] :

- choisir une **offre pertinente ;**
- faire une **bonne utilisation des deniers publics ;**
- **ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique** lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

Conformément à l'article R. 2122-9 du code de la commande publique, il doit également tenir compte ***« de l'impératif de maintien sur le territoire d'un réseau dense de détaillants, qui garantit la diversité de la création éditoriale et l'accès du plus grand nombre à cette création »***.

Il peut donc en toute sécurité juridique se fournir chez un libraire de proximité, pour autant que ce libraire lui propose une offre économiquement avantageuse, tant par sa qualité que par le niveau de rabais pratiqué sur le prix public des livres. **L'obligation d'allotissement reste valable** (voir « L'allotissement », p. 56) et l'acheteur peut donc répartir ses achats entre divers fournisseurs, par exemple en fonction des catégories documentaires.

Le recours à cette dispense de publicité et de mise en concurrence préalables génère un réel **allègement de la charge de travail pour l'acheteur**. Il n'est pas nécessaire de publier les documents du marché ni de définir une procédure de mise en concurrence des fournisseurs. En particulier, il n'y a pas lieu de rédiger un règlement de consultation, ni de solliciter de la part du prestataire la rédaction d'un mémoire technique, ni de définir et de pondérer des critères d'attribution du marché et de rédiger un rapport d'analyse des offres.

L'acheteur doit cependant veiller à **respecter les grands principes de la commande publique**. Il doit également **exprimer précisément son besoin** et **tenir compte dans le choix de son ou de ses fournisseurs des éléments d'appréciation essentiels pour la fourniture de livres**. Il doit donc s'enquérir du niveau de rabais proposé, des délais de livraison, des modalités de passation et de suivi des commandes, etc. En l'absence de

3. Voir à ce sujet les fiches de la Direction des affaires juridiques (DAJ) relatives aux marchés publics sans publicité ni mise en concurrence préalables ainsi qu'aux règles applicables pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est inférieure à 40 000 euros HT.

mémoire technique, l'acheteur peut prendre connaissance des conditions d'exécution proposées par le prestataire au moyen d'échanges directs (rendez-vous, échanges téléphoniques, courriels, devis, etc.) en veillant à en conserver la trace. Il n'est pas indispensable de solliciter systématiquement trois fournisseurs pour établir des devis, d'autant moins que les prix des livres non scolaires proposés par les fournisseurs sont faiblement différenciés du fait du plafonnement des rabais à 9 %.

En revanche, **dès que son montant total est supérieur à25 000 euros HT**, le marché public doit faire l'objet d'un **contrat écrit**.La forme de ce contrat est libre, **l'acheteur peut par exemple s'appuyersur les documents habituellement utilisés pour ses achats de livres** (cahier des clauses particulières et acte d'engagement). Dans le cas le plus fréquent où le marché public de fourniture de livres prend la forme d'un accord-cadre à bons de commande (voir « L'accord-cadre à bons de commande », p. 52), le contrat précisera notamment le **montant maximal et la durée de l'accord-cadre**, les conditions d'exécution des prestations, le niveau de rabais pratiqué par les fournisseurs et les conditions de rémunération des prestations.

L'obligation de ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique doit s'apprécier *in concreto*, en fonction de la densité de l'offre sur le territoire. Si l'acheteur est implanté dans une agglomération où sont établis plusieurs fournisseurs de livres susceptibles de répondre de manière satisfaisante à son besoin, il doit faire en sorte de ne pas contracter toujours avec le même fournisseur. Il peut **utiliser l'allotissement pour répartir ses achats entre différents fournisseurs**, en fonction du genre éditorial ou de tout autre critère pertinent.

De manière générale, l'acheteur **doit conserver les documents** (courriers, courriels, contrats, etc.) retraçant les échanges avec le ou les fournisseurs sollicités. Ces documents lui permettront notamment de prouver qu'il a respecté les principes de la commande publique en cas de recours devant le juge.

Enfin, lorsque le marché public répond à un besoin dont la valeur estimée est **supérieure à 25 000 euros** HT, l'acheteur doit, à la suite de l'attribution du marché et au plus tard dans un délai de deux mois,

Les autres cas de recours aux marchés publics sans publicité ni mise en concurrence préalables

L'acheteur peut également passer un marché public sans publicité ni mise en concurrence préalables pour l'acquisition de ressources documentaires destinées à enrichir les collections d'une bibliothèque dans les cas suivants.

- Pour les marchés publics d'achat de **livres scolaires, de livres numériques ou de toute ressource documentaire** (CD, DVD, etc.), lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure à **60 000 euros HT**[1]. L'acheteur veille alors à choisir une **offre pertinente**, à faire une **bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique** lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.
- Si le marché a pour objet l'acquisition d'un **livre ayant un statut d'œuvre d'art, d'un livre rare ou unique, qui ne peut être acquis qu'auprès d'un seul fournisseur**, quel que soit le montant de l'achat[2] ; il peut s'agir de livres d'artistes, de livres destinés à enrichir les fonds patrimoniaux des bibliothèques : manuscrits, livres présentant une spécificité telle qu'une reliure particulière, un *ex-libris*, un *ex-dono*, livres qui ont appartenu à un écrivain ou à un bibliophile célèbre, etc.
- Si le marché public a pour objet l'acquisition d'un **livre pour lequel un distributeur dispose d'un monopole de diffusion**[3]. C'est le cas par exemple pour certaines encyclopédies, dès lors qu'elles ne sont pas disponibles en librairie. L'acheteur devra être en mesure de démontrer qu'il n'existe aucune solution alternative pour l'acquisition du livre en question et que seul ce livre est susceptible de répondre à son besoin.

1. Article R. 2122-8 du code de la commande publique.
2. 1° de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique. Cela constitue un changement par rapport au code des marchés publics de 2006, qui excluait de son champ d'application les œuvres et objets d'art, objets d'antiquité et de collection.
3. 3° de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique.

donner accès aux données essentielles du marché public sur son profil d'acheteur ou sur son site Internet[4].

Le seuil des 90 000 euros HT, qui vise le périmètre défini aux 1° et 2° de l'article 3 de la loi n° 81-766 du 10 août 1981, **ne s'applique pas aux achats de livres scolaires, de livres numériques, de livres audio, de**

4. Pour les marchés dont la valeur est comprise entre 25 000 et 40 000 euros HT, ces données essentielles sont au nombre de cinq (date de conclusion du marché, objet, montant, nom du titulaire et localisation). En revanche, pour les marchés dont la valeur est égale ou supérieure à 40 000 euros HT, il est obligatoire de publier seize données (voir annexe 15 du code de la commande publique).

livres d'occasion ou d'autres ressources documentaires susceptibles d'être acquises par la bibliothèque. Les procédures de passation sont alors déterminées selon les modalités habituelles, en fonction de la valeur estimée du besoin et des seuils en vigueur pour les marchés publics de fournitures. L'acheteur peut alors recourir à un marché public sans publicité ni mise en concurrence dès lors que la **valeur estimée du besoin est inférieure à 60 000 euros** HT.

Pour en savoir plus

Voir également la fiche technique consacrée à la dispense de publicité et de mise en concurrence préalables pour les marchés publics de livres non scolaires, publiée conjointement par la Direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la Culture et la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances.

Pour en savoir plus

Voir également la fiche technique de la DAJ consacrée aux marchés publics sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Les marchés à procédure adaptée (MAPA)

L'acheteur peut passer ses marchés publics selon une procédure adaptée dès lors qu'ils répondent à un besoin dont la valeur estimée est inférieure aux seuils européens (140 000 euros HT pour l'État et ses établissements publics, 216 000 euros HT pour les collectivités et leurs établissements publics).

Pour organiser une mise en concurrence, l'acheteur peut adopter des **procédures proportionnées au montant et à l'enjeu du marché**, **plus rapides, plus souples et plus légères** que celles imposées dans les procédures formalisées : il s'agit des procédures adaptées. Cet allègement représente un gain de temps et de moyens, et donc une économie pour l'acheteur. Il permet également aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises nouvellement créées d'accéder plus facilement à la commande publique.

Les étapes de passation du marché sont similaires à celles d'une procédure formalisée. Elles offrent cependant plus de latitudes concernant :

- les **délais de remise des candidatures et des offres**. Ils sont librement fixés par l'acheteur, en tenant compte de la complexité du marché et du temps nécessaire aux candidats pour préparer leur dossier. Il convient de fixer un délai raisonnable d'environ trois semaines ;
- la **possibilité de négocier** avec les candidats quel que soit l'objet du marché, à condition qu'elle soit expressément indiquée (voir encadré « La négociation », p. 77) ;
- le règlement de consultation où, contrairement à la procédure formalisée, il n'y a pas de mentions spécifiques obligatoires ;
- les **obligations de publicité**. En procédure adaptée, elles diffèrent en fonction de la valeur estimée du besoin[5].

Si la valeur estimée du besoin est comprise entre 60 000 euros HT et 89 999 euros HT

La publicité est obligatoire, mais l'acheteur est libre d'apprécier ses modalités en prenant en compte le montant du marché, le nombre et la répartition géographique des fournisseurs potentiels. L'objectif est de trouver une juste mesure entre l'efficacité de l'achat, qui suppose un minimum de mise en concurrence, et les coûts générés par la publicité (frais de personnel, coût de la publication, etc.). Dès lors que l'obligation de publicité est respectée, l'acheteur a satisfait aux conditions minimales de mise en concurrence et il peut retenir l'offre économiquement la plus avantageuse.

Publicité ne signifie pas obligatoirement publication. Pour les montants de marché public les plus faibles**, l'envoi des documents de marchés par courrier ou courriel à plusieurs fournisseurs peut être considéré comme suffisant**. Lorsque le montant du marché public est plus significatif, l'acheteur procède à la publication d'un avis dans la presse locale, régionale ou dans la presse spécialisée nationale, de manière à toucher un nombre suffisant de fournisseurs aptes à

5. Article R. 2131-12 du code de la commande publique. Les seuils indiqués sont ceux en vigueur à la date de publication du vade-mecum. Le seuil des 90 000 euros HT ne concerne que l'État, ses établissements publics administratifs, les collectivités territoriales, leurs établissements et leurs groupements. Pour les autres acheteurs publics (par exemple les établissements publics industriels et commerciaux dépendant de l'État), dès lors que la valeur estimée du besoin est comprise entre 40 000 euros HT et les seuils européens, l'acheteur est libre de définir les modalités de publicité du marché.

répondre à son besoin. Une publication sur le profil d'acheteur[6] peut suffire si celui-ci dispose d'une audience suffisante, mais il est préférable de l'utiliser plutôt en complément d'une publication par voie de presse.

Dans toutes les hypothèses, il est recommandé à l'acheteur de conserver la trace de ces demandes afin d'être en mesure de justifier son choix.

Si la valeur estimée du besoin est comprise entre 90 000 euros HT et les seuils européens (140 000 / 216 000 euros HT)

La publicité est obligatoire et ses modalités sont encadrées. L'acheteur a le choix de publier l'avis de marché soit au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP), soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales (JAL), notamment la presse quotidienne régionale. Il peut être tenu d'y ajouter une annonce dans un périodique spécialisé correspondant au secteur économique ou au *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE), si cela est nécessaire compte tenu de la nature ou du montant des fournitures ou des services afin d'assurer une publicité suffisante.

Au-delà de 25 000 euros HT, le marché prendra obligatoirement la forme d'un contrat écrit[7] liant l'acheteur et le titulaire. La forme de ce document contractuel est libre (lettre, contrat, courriel, acte d'engagement fourni dans le dossier de consultation, etc.).

Les marchés publics à procédure formalisée : l'appel d'offres (AO)

Les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est supérieure aux seuils européens (140 000 / 216 000 euros HT) doivent **obligatoirement être passés selon une procédure formalisée**[8].

6. Le profil d'acheteur est une plateforme permettant aux acheteurs de mettre à disposition des opérateurs économiques les documents de la consultation sous forme numérique et de réceptionner les documents transmis sous forme numérique par les candidats.

7. Article R. 2112-1 du code de la commande publique.

8. Article R. 2124-1 du code de la commande publique.

Il existe plusieurs procédures formalisées, l'**appel d'offres ouvert** étant la plus indiquée pour les marchés publics de livres[9]. Elle est définie à l'article R. 2124-2 du code de la commande publique :

> *« L'acheteur choisit librement entre les formes d'appel d'offres suivantes :*
> *1° L'appel d'offres ouvert lorsque tout opérateur économique intéressé peut soumissionner ;*
> *2° L'appel d'offres restreint lorsque seuls les candidats sélectionnés par l'acheteur sont autorisés à soumissionner. »*

La procédure d'appel d'offres exclut la négociation, sauf lorsque toutes les offres reçues se sont révélées irrégulières ou inacceptables[10]. Il est donc important d'**anticiper lors de la rédaction des pièces du marché :** définir son besoin de la manière la plus précise dans les clauses techniques particulières, choisir les critères d'attribution du marché – qui sont communiqués aux candidats dès la publication du marché – de la manière la plus pertinente possible.

La publicité est obligatoire et ses modalités sont fixées aux articles R. 2131-16 et R. 2131-17 du code de la commande publique. L'avis de marché, ou avis d'appel public à concurrence (AAPC), doit s'appuyer sur le formulaire standard établi à cet effet par l'Union européenne. Il doit être publié au BOAMP et au *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE).

Les candidats disposent d'un **délai minimal pour déposer leurs offres** à compter de la date d'envoi pour publication de l'avis de marché. Dans le cas d'un appel d'offres ouvert, ce délai est de **35 jours** à compter de la date d'envoi de l'avis de marché, ou de 30 jours si les candidatures et les offres sont ou peuvent être transmises par voie électronique.

---

9. Dans l'appel d'offres ouvert, tout candidat ayant retiré un dossier de consultation peut se porter candidat et remettre une offre. Par opposition, l'appel d'offres restreint est une procédure en deux étapes : dans un premier temps, l'acheteur publie un avis d'appel à concurrence et sélectionne les candidatures retenues sur la base de critères préalablement définis ; dans un second temps, il invite les candidats retenus à soumettre une offre et il sélectionne l'offre économiquement la plus avantageuse. Il existe d'autres procédures formalisées que l'appel d'offres (procédure avec négociation et dialogue compétitif), mais le pouvoir adjudicateur ne peut y recourir que lorsque le marché public comprend des prestations de conception ou lorsqu'il est nécessaire d'élaborer des solutions innovantes car l'offre existante ne peut satisfaire son besoin (voir articles R. 2124-3 à R. 2124-4 du code de la commande publique pour la procédure avec négociation, et articles R. 2124-5 à R. 2124-6 pour le dialogue compétitif). Ces conditions ne concernent pas, sauf cas exceptionnels, les marchés publics de fourniture de livres.

10. 6° de l'article R. 2124-3 du code de la commande publique.

Liste indicative des pièces composant le dossier de consultation des entreprises (DCE) :

- l'avis d'appel public à la concurrence ;
- le règlement de consultation (RC) ;
- l'acte d'engagement (AE) ;
- le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) ;
- le cahier des clauses techniques particulières (CCTP).

Le DCE peut comprendre d'autres pièces.

La dématérialisation des procédures de passation

La **dématérialisation de la procédure** de passation des marchés publics est obligatoire pour l'ensemble des acheteurs dès que le montant du marché dépasse 60 000 euros HT.

Elle concerne à la fois l'obligation de mettre à disposition le dossier de consultation des entreprises sous forme numérique sur le profil d'acheteur, la transmission des candidatures et des offres par voie électronique et l'utilisation d'outils de communication électroniques pour l'ensemble des échanges qui ont lieu dans le cadre de la procédure.

Ces règles ne s'appliquent pas pour les marchés publics passés selon la procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables. Elles ne s'appliquent donc pas pour les marchés de livres non scolaires répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 90 000 euros HT, dès lors qu'ils sont passés selon la procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Pour en savoir plus

Consulter la page Dématérialisation de la commande publique sur le site Internet de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances.

La forme des marchés publics de livres

L'accord-cadre à bons de commande

L'accord-cadre à bons de commande est la **forme de marché public la plus adaptée à l'achat de livres** à l'usage des **bibliothèques**.

Défini au 1° de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique, l'accord-cadre est un **contrat par lequel le ou les pouvoirs adjudicateurs s'engagent à effectuer des achats auprès d'un ou plusieurs opérateurs économiques, pendant une période donnée, au fur et à mesure de leurs besoins et pour des prestations déterminées**. Le contrat définit les règles selon lesquelles s'effectueront ces achats[1].

Lorsque l'acheteur connaît d'emblée avec précision la nature des prestations qu'il sera amené à commander et leurs conditions d'exécution, et que la seule incertitude qui subsiste concerne la quantité exacte et le rythme des achats, il peut opter pour un **accord-cadre à bons de commande**[2]. Toutes les stipulations concernant la nature des prestations, leurs prix et leurs conditions d'exécution sont alors fixées dans le contrat. L'acheteur émet, au fur et à mesure de ses besoins, des bons de commande adressés au(x) titulaire(s), sans négociation ni remise en concurrence préalable[3].

1. Les conditions de mise en œuvre des accords-cadres sont précisées aux articles R. 2162-1 à R. 2162-14 du code de la commande publique.

2. L'accord-cadre à bons de commande se substitue à l'ancien « marché public à bons de commande » au sens du code des marchés publics de 2006. Cette modification est destinée à harmoniser la législation française avec la terminologie utilisée en droit européen.

3. L'accord-cadre à bons de commande s'oppose en cela à l'accord-cadre à marchés subséquents, utilisé lorsqu'il existe une incertitude sur les conditions d'exécution des prestations. Ces conditions sont précisées, pour chaque prestation commandée, au sein de marchés subséquents. Les prestataires titulaires de l'accord-cadre sont alors remis en concurrence afin de choisir celui dont l'offre est économiquement la plus avantageuse.

Le contrat qui lie l'acheteur à chaque fournisseur doit être écrit dès lors que le montant maximum des achats sur la durée totale de l'accord-cadre est supérieur à 25 000 euros HT[4].

Durée de l'accord-cadre

L'article L. 2125-1 du code de la commande publique prévoit que, pour les pouvoirs adjudicateurs et sauf cas exceptionnels, **la durée totale d'un accord-cadre est limitée à quatre ans, reconductions comprises**[5]. Dans le cas des achats de livres, ni l'objet de l'accord-cadre, ni la durée d'amortissement des investissements nécessaires à l'achat ne justifient de déroger à cette règle générale.

L'acheteur doit mentionner dans les documents contractuels la durée d'exécution de l'accord-cadre, qu'il fixe en tenant compte de la nature des prestations et, éventuellement, de la nécessité de remettre régulièrement en concurrence les fournisseurs[6].

Au-delà de cette durée initiale, **l'accord-cadre peut être reconduit dans des termes identiques**. L'acheteur doit préciser dans les documents contractuels le nombre de reconductions, la durée de chaque reconduction et le moment où elle doit intervenir (date anniversaire de la notification du marché par exemple). Sauf stipulation contraire, la reconduction prévue est tacite et le titulaire ne peut s'y opposer. Si l'acheteur préfère procéder par reconduction expresse, il devra le mentionner dans les documents du marché[7].

Principe d'exclusivité de l'accord-cadre

Le ou les titulaires de l'accord-cadre détiennent **l'exclusivité pour l'exécution de la prestation**.

La possibilité, qui était prévue à l'article 77 du code des marchés publics, d'effectuer des achats auprès d'autres fournisseurs que les titulaires dans les limites de 1 % du montant total du marché public et de 10 000 euros HT **ne figure plus dans le code de la commande publique en vigueur depuis 2019.**

---

4. Article R. 2112-1 du code de la commande publique.
5. Les périodes de reconductions sont souples. On peut par exemple avoir des marchés de 2 ans + 1 an + 1 an, ou encore 3 ans + 1 an ou 2 ans + 2 ans. Tous les schémas sont possibles dès lors que l'on respecte la limite de 4 ans.
6. Article L. 2112-5 du code de la commande publique.
7. Article R. 2112-4 du code de la commande publique.

L'acheteur peut éventuellement se réserver la possibilité de faire appel à un autre fournisseur dans des circonstances spécifiques. Cette dérogation au principe d'exclusivité doit être **clairement indiquée dans les clauses contractuelles de l'accord-cadre**, en précisant le périmètre des prestations concernées, le montant estimatif ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage. Elle doit également rester marginale. À cet égard, l'acheteur pourra s'inspirer des dispositions de l'ancien article 77 pré-cité.

Accord-cadre mono-attributaire ou multi-attributaires

L'accord-cadre peut être mono ou multi-attributaires. Cela signifie qu'il est possible, au moment de l'attribution d'un accord-cadre à bons de commande, de **retenir un seul prestataire ou plusieurs prestataires, et cela pour chacun des lots.** Ce choix relève de la libre appréciation de l'acheteur, mais il doit être déterminé dès la passation du marché et porté à la connaissance des candidats dans les documents de consultation. La multi-attribution peut être un moyen pour la bibliothèque de **diversifier ses fournisseurs et de sécuriser ses approvisionnements**.

Si l'accord-cadre est multi-attributaires, l'acheteur doit déterminer précisément les **règles de répartition des bons de commande** entre les différents titulaires. Il est libre de déterminer ces règles de répartition, mais **elles doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires.** Parmi les règles de répartition qui peuvent être utilisées :

- la méthode dite « en cascade », qui consiste à solliciter d'abord le titulaire dont l'offre a été la mieux classée, puis, s'il n'est pas en mesure de répondre à la commande, le titulaire classé second, etc. ;
- la répartition des bons de commande à tour de rôle entre les différents titulaires ;
- la fixation d'un montant de commandes maximum pour chacun des titulaires.

Ces règles doivent être déterminées dès la passation du marché et portées à la connaissance des candidats dans les documents de consultation.

Pour en savoir plus

Consulter la fiche technique de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances sur les accords-cadres.

Exprimer le montant d'un accord-cadre : quelles sont les bonnes pratiques ?

Dans la mesure où ils impliquent des achats récurrents, les marchés publics passés pour l'acquisition des livres et des autres ressources documentaires destinés à enrichir les collections d'une bibliothèque prennent la forme d'un **accord-cadre**.

Si l'acheteur doit procéder à une estimation de son besoin en amont du marché, il bénéficie, dans le cas d'un accord-cadre, d'une certaine **souplesse quant à l'expression du montant du marché**[1]. Il a la possibilité, pour chaque lot, d'indiquer au choix :

- un montant maximum et un montant minimum en valeur ou en quantité ;
- un montant maximum seulement, en valeur ou en quantité.

Les montants minimums et maximums d'achat, parce qu'ils figurent sur les documents contractuels du marché, impliquent des engagements à la fois pour l'acheteur et pour le titulaire.

Si aucun montant minimum n'est indiqué, l'acheteur a la liberté de ne passer aucune commande pendant la durée du marché. Il ne devra pas non plus procéder à des achats auprès d'autres fournisseurs que les titulaires de l'accord-cadre.

Si un montant minimum est indiqué, l'acheteur public est tenu d'effectuer les commandes correspondantes. À défaut, le titulaire aura droit à une indemnisation du préjudice subi.

Si un montant maximum est indiqué, le titulaire de l'accord-cadre n'est plus tenu de fournir l'acheteur au-delà de ce montant d'achat, y compris lorsque la durée de l'accord-cadre n'est pas encore expirée. Lorsque le montant maximum de l'accord-cadre est atteint, le marché cesse de produire ses effets. Il faut alors conclure un avenant à l'accord-cadre dans le respect des dispositions des articles R. 2194-1 à R. 2196-10 du code de la commande publique relatives aux modifications du marché. Dans ce cas, les modifications doivent être de faible montant (inférieures à 10 % du montant initial du marché, ou non substantielles). Si le fournisseur refuse de signer l'avenant ou si les conditions fixées par les articles précités ne sont pas remplies, il conviendra de procéder à la passation d'un nouveau marché public.

Il faut noter que l'absence d'indication d'un montant minimum peut dissuader certains fournisseurs de proposer une offre, car ils ne peuvent pas mesurer leur capacité et leur intérêt à répondre. **Il est donc recommandé d'indiquer les montants minimums et maximums prévus, et ce pour chacun des lots du marché** :

- l'indication d'un montant minimum permet au fournisseur de sécuriser son carnet de commandes ; elle est d'autant plus recommandée en cas d'introduction d'une clause de non-exclusivité de l'accord-cadre dans les documents contractuels ;
- l'indication d'un montant maximum, outre son obligation réglementaire, permet au fournisseur de s'assurer qu'il dispose bien de la capacité technique et financière pour répondre au volume maximal de commandes susceptibles de lui être adressées. Elle permet à l'acheteur de ne pas être contraint à une procédure d'appel d'offres si son besoin n'excède pas le seuil prévu par la réglementation européenne.

1. Article R. 2162-4 du code de la commande publique.

L'allotissement

L'allotissement des marchés publics est une **obligation** : les prestations qui font l'objet du marché doivent être fractionnées en plusieurs sous-ensembles (« lots ») **qui peuvent être attribués à des prestataires distincts**. L'allotissement facilite l'accès des PME à la commande publique et il permet à l'acheteur de diversifier ses prestataires.

L'acheteur ne peut s'affranchir de l'obligation d'allotissement que s'il n'est pas en mesure d'assurer les missions d'organisation, de pilotage et de coordination, ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations. Il doit motiver ce choix en droit et en fait, soit dans les documents de la consultation, soit dans le rapport de présentation du marché public (obligatoire en procédure formalisée) ou dans les documents relatifs à la procédure qu'il conservera[8].

L'acheteur est libre de choisir les critères de définition des lots. Pour un marché de fourniture de livres, l'allotissement peut être **thématique**, selon une typologie qui reflète les sections de la bibliothèque : « livres adultes », « livres jeunesse », « fiction », « documentaires », « bandes dessinées », « livres en anglais », etc. Dans les bibliothèques universitaires, les lots sont fréquemment définis en fonction des différents domaines disciplinaires et, pour l'acquisition de livres étrangers, du domaine linguistique. L'allotissement peut aussi être **géographique** : les lots sont destinés aux différents sites d'une bibliothèque ou aux différentes entités d'un établissement (par exemple une université pourrait prévoir un lot pour sa bibliothèque universitaire d'une part, et pour son laboratoire de recherche d'autre part[9]). Un allotissement géographique ne justifie pas la prise en compte d'un critère de proximité dans l'évaluation des offres, sous peine d'une méconnaissance du principe de libre accès à la commande publique.

Il est conseillé de **ne pas rassembler dans un même lot des livres ou d'autres ressources documentaires pour lesquels les réglementations en matière de prix sont différentes**. En effet, les candidats

8. Article L. 2113-11 du code de la commande publique.

9. Dans ce cas, les livres acquis pour le premier lot seront soumis au droit de prêt (y compris ceux destinés à la consultation sur place), mais pas ceux achetés dans le cadre du second lot, car *a priori* réservés uniquement à la consultation sur place.

devront alors moduler leurs propositions tarifaires en fonction du type de ressources pour un même lot, ce qui rendra leurs offres peu lisibles et le critère du prix difficile à évaluer dans la phase d'analyse. Cela concerne en particulier les **livres scolaires**, les **livres soldés, les livres d'occasion, les livres numériques** et les **livres édités à l'étranger**, les **livres audio**, les **CD** et **DVD**, qui **devront faire l'objet de lots distincts.** Par ailleurs, dans le cas où le marché de livres répond aussi à d'autres

L'allotissement, un outil de diversification des fournisseurs

Les bibliothèques peuvent **utiliser l'allotissement pour diversifier leurs fournisseurs et faciliter l'accès des librairies petites et moyennes à la commande publique**. L'efficacité de cette politique reposera sur une bonne définition du périmètre des lots, en prenant en compte les contraintes techniques et financières des fournisseurs.

De manière générale, **un allotissement fin permet d'élargir l'éventail des fournisseurs susceptibles de déposer une offre**. Une librairie qui n'aurait pas les moyens techniques et financiers de répondre à l'ensemble des besoins de la bibliothèque pourra déposer une offre pour un lot qui correspond à ses capacités et à sa spécialisation. Des lots dédiés à la littérature jeunesse ou à la bande dessinée peuvent permettre à des **librairies spécialisées** de répondre à la consultation.

Il faut veiller cependant à **ne pas définir des lots de trop faible montant**, ce qui risquerait de décourager les fournisseurs : l'investissement que doit faire le libraire pour être capable de répondre au marché et de traiter les commandes peut être important et le bénéficie attendu inexistant (voir « Le rôle des marchés publics dans l'économie des librairies », p. 29).

La bibliothèque pourra recourir avec parcimonie **aux lots d'ouvrages faiblement diffusés, par exemple les lots de littérature locale ou régionale** : ces lots, en général de faible montant, peuvent occasionner des frais de recherche et de transport importants pour les fournisseurs, tandis que les remises commerciales accordées par les éditeurs sont parfois moins favorables que pour des ouvrages plus largement diffusés. Pour autant, certains fournisseurs pourront se démarquer sur ce type de lots.

La bibliothèque pourra également **faire usage de sa capacité à limiter le nombre de lots attribués à un même prestataire** pour préserver la concurrence ou assurer une fiabilité de l'approvisionnement. En effet, l'acheteur doit indiquer dans le règlement de la consultation si les opérateurs économiques peuvent soumissionner pour un seul lot, pour plusieurs lots ou tous les lots. Elle peut également fixer un nombre maximal de lots qui peuvent être attribués à un même candidat[1].

1. Article L. 2113-10 du code de la commande publique.

besoins que ceux de la bibliothèque, il est recommandé de réserver un ou des **lots spécifiques aux livres imprimés destinés à la bibliothèque**, de manière à faciliter le respect des obligations de déclaration à la Sofia au titre du droit de prêt (voir « Le droit de prêt et les déclarations obligatoires à la Sofia », p. 27).

> **Pour en savoir plus**
>
> Consulter la fiche technique de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances sur l'allotissement dans les marchés.

Les services annexes à la fourniture de livres

Les marchés ayant pour objet principal l'achat de livres (imprimés ou numériques) sont des **marchés de fourniture**[10]. Ils incluent des **services directement liés à la fourniture de livres** tels que la livraison, la mise à disposition d'un catalogue, d'un outil de suivi des commandes, la relance auprès des éditeurs en cas de non-disponibilité d'un livre, etc.

Certaines bibliothèques souhaitent également intégrer dans ces marchés publics des **services annexes à la fourniture de livres, qui doivent être en rapport direct avec l'objet du marché**, tels que :

- des services de conseil bibliographique et d'aide aux choix d'acquisition : envoi régulier d'offices, rédaction de bibliographies thématiques, présentation de sélections de nouveautés, etc. ;
- des services d'équipement des livres pour le prêt : reliure, pelliculage, pose de code-barres, etc. ;
- des services d'antiquariat, etc.

L'importance de ces services annexes ne doit pas dépasser celle de la fourniture de livres, ce qui aurait pour conséquence de modifier la nature du marché public, qui deviendrait alors un marché public de services.

10. La distinction établie en droit fiscal entre les livres numériques identifiés comme « prestations de service » et les livres imprimés identifiés comme « livraison de biens » n'a pas vocation à excéder le champ fiscal et ne suffit pas à conclure que les marchés visant l'acquisition de livres numériques constituent des marchés de prestations de service plutôt que des marchés de fourniture.

D'autres prestations de services telles que la **conception et la réalisation d'animations** à destination des publics de la bibliothèque ou la réalisation de formations à destination des personnels de la bibliothèque ne présentent pas de rapport direct avec l'objet du marché. **Il est donc recommandé ne pas les intégrer aux marchés de fourniture de livres.** Enfin, il est rappelé que la bibliothèque ne peut exiger à titre gratuit l'accès à des bases de données bibliographiques commerciales.

Les demandes de services annexes doivent **répondre à un besoin réel de la bibliothèque et ceux-ci ne peuvent être sollicités par l'acheteur à titre gratuit**. Dans un contexte où les offres des fournisseurs sont faiblement différenciées du fait de la quasi-uniformité du niveau de rabais pratiqué sur le prix public des livres non scolaires, **ces demandes de services annexes ne doivent pas avoir pour unique objet de départager les offres**.

En effet, proposer ou demander aux candidats d'offrir gratuitement, en plus de l'objet du marché, des biens ou des prestations supplémentaires dans le but de différencier leurs offres est **contraire aux principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence de la procédure**[11]. Cela peut également être considéré comme une **violation des dispositions de la** loi n° 81-766 du 10 août 1981 **relative au prix du livre**. En effet, lorsqu'un candidat fournit gratuitement, en plus des livres, des biens ou services dont la valeur est non nulle, cela constitue soit un moyen de réduire le prix de vente au public des livres au-delà du rabais de 9 % autorisé pour les livres non scolaires, soit une vente à prime contrevenant à l'article 6 de la loi n° 81-766 du 10 août 1981[12]. Enfin, dans la mesure où l'exécution de ces services annexes entraîne des **charges supplémentaires effectives pour les fournisseurs** (temps de travail, immobilisation de capitaux, etc.), ils ne peuvent être réalisés gratuitement sans réduire la rentabilité des marchés publics à un niveau incompatible avec l'équilibre économique des petits et moyens fournisseurs (voir « Le rôle des marchés publics dans l'économie des librairies », p. 29).

11. Conseil d'État, 15 décembre 2008, n° 310380.

12. Cour de cassation, chambre commerciale, arrêt du 20 novembre 2007 (n° 06-13797, Bull IV n° 252). Cette jurisprudence vise les ventes aux acheteurs particuliers mais le raisonnement qui la sous-tend pourrait conduire à transposer la même solution aux marchés publics assortis de biens ou services annexes fournis gratuitement.

Lorsque l'acheteur intègre à ses marchés publics de fourniture de livres des services annexes, **ceux-ci doivent faire l'objet de lots séparés**, sauf s'il est en mesure de justifier de la dérogation à l'obligation d'allotissement au regard des dispositions applicables (voir « L'allotissement », p. 56)[13]. L'acheteur doit donc réceptionner les candidatures et les offres présentées par les opérateurs économiques pour ces lots. Il doit procéder à l'examen et au classement des offres suivant les critères d'attribution qu'il a défini dans les documents de la consultation, critères parmi lesquels doit obligatoirement figurer le prix et, à terme (août 2026 au plus tard) le « coût global », à condition que ce coût prenne en compte les caractéristiques environnementales des offres.

S'il déroge à l'obligation d'allotissement dans le respect des dispositions en vigueur, l'acheteur doit élaborer les documents de la consultation de telle manière qu'ils permettent aux candidats d'**exprimer le prix des services annexes, indépendamment du taux de rabais pratiqué sur le prix public des livres** (par exemple en aménageant des rubriques idoines dans le bordereau des prix à remettre avec l'offre). Les prix proposés par les candidats doivent être **cohérents avec les coûts réels d'exécution des prestations** ; il est rappelé que les offres qui, suite à une procédure contradictoire, ont été qualifiées d'anormalement basses doivent être rejetées (voir « L'analyse des candidatures et des offres », p. 75).

Par ailleurs, il existe une possibilité pour l'acheteur, sans déroger à ses obligations d'allotissement, d'intégrer à un lot de fourniture de livres des demandes de services annexes sous la forme de **prestations supplémentaires éventuelles (PSE),** qu'il se réserve le droit de commander ou non lors de la signature du contrat. Son attention est attirée sur le fait que :

- les PSE doivent être en rapport direct avec l'objet du marché ;
- la définition des PSE appartient au seul acheteur, qui doit définir leurs spécifications techniques avec précision dans le cahier des charges ;

13. Le fait que la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence constitue un motif de dérogation à l'obligation d'allotissement. Dans le cas des marchés publics de livres, c'est au contraire le fait d'associer dans un même lot fournitures et services qui a bien souvent pour effet de réduire considérablement le nombre des prestataires susceptibles d'y répondre : tel est le cas par exemple des lots prévoyant la fourniture de livres équipés pour le prêt, prestation que beaucoup de fournisseurs de livres ne sont pas en mesure d'exécuter.

- une multiplication des PSE peut être assimilée à une mauvaise définition du besoin ;
- l'acheteur doit impérativement préciser dans les documents de consultations si les PSE constituent une faculté ou une obligation.

L'acheteur doit être conscient que **la demande de PSE peut complexifier l'analyse des offres.** Lorsque les PSE sont « facultatives » – c'est-à-dire lorsque l'acheteur n'impose pas aux candidats de proposer ces prestations dans leur offre –, il ne peut pas les prendre en compte dans l'évaluation des offres. Lorsque les PSE sont « obligatoires » - c'est-à-dire lorsque l'acheteur impose aux candidats de proposer ces prestations dans leur offre –, il doit évaluer et classer les offres en tenant compte de l'offre de base et des prestations supplémentaires et en établissant autant de classements qu'il y a de combinaisons possibles.

Pour en savoir plus sur les PSE

Consulter la fiche technique de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances sur l'examen des offres.

Enfin, **l'acheteur doit faire preuve de la plus grande prudence dans le cas où un candidat propose dans son offre l'exécution** à titre gratuit **de services annexes** dont la demande n'a pas été formulée dans les documents de consultation. L'acheteur est susceptible de considérer une telle offre comme irrégulière, en particulier dans le cadre des marchés publics de livres non scolaires où l'offre gratuite de services annexes peut être considérée comme une **violation des dispositions de la** loi n° 81-766 du 10 août 1981 **réglementant le prix du livre**.

La rédaction du marché public VI

Les clauses administratives et techniques particulières (CCAP)

Les clauses administratives et techniques, qui tiennent lieu de cahier des charges, peuvent être exprimées dans deux documents contractuels distincts – le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) et le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) – ou rassemblées dans un document contractuel unique – le cahier des clauses particulières (CCP).

Dans le cas d'un accord-cadre à bons de commande, sont précisés notamment :

- l'**objet** de l'accord-cadre ;
- la **forme** de l'accord-cadre : accord-cadre à bons de commande, mono ou multi-attributaires ;
- la **durée** de l'accord-cadre : durée initiale, nombre et durée des éventuelles reconductions ;
- la **décomposition en lots**, le montant maximum pour chaque lot et, le cas échéant, le montant minimum ;
- les **pièces contractuelles** de l'accord-cadre dans l'ordre de priorité ;
- le **prix** : rappel de la législation encadrant le prix des livres, modalité d'expression du prix (taux de rabais par rapport au prix public), contenu du prix (le prix inclut-il l'emballage, le transport, la manutention ?), modalités de variation du prix pendant la durée de l'accord-cadre (les prix effectifs peuvent-ils varier et si oui selon quelles modalités ?[1]) ; modalité d'émission et contenu des bons de commande, modalités de répartition des bons de commande si l'accord-cadre est multi-attributaires ;

1. Voir à ce sujet « Le changement de prix des livres pendant la période d'exécution du contrat », p. 86.

- les **clauses d'exécution** des prestations, qui peuvent concerner notamment :
  - la désignation d'un **interlocuteur dédié et qualifié** pour le suivi du marché ;
  - **les moyens pour prendre connaissance de l'offre de livres** : visite dans les locaux du fournisseur, consultation d'un catalogue en ligne, etc. Si la bibliothèque souhaite effectuer des visites dans les locaux du fournisseur, elle doit en indiquer la fréquence et les modalités souhaitées ;
  - **les modalités de gestion et de passation des commandes** : tableau de suivi, interface de gestion des commandes en ligne si cela correspond aux besoins de la bibliothèque, modalité d'émission et contenu des bons de commande, modalités de répartition des bons de commande si l'accord-cadre est multi-attributaires ;
  - **les conditions d'emballage et de livraison des fournitures** : conditionnement, lieux de livraison, horaires, périodicité, identité ou fonction de la personne habilitée à réceptionner la commande, informations devant figurer sur le bon de livraison, etc. ;
  - **les délais de livraison maximum** : il faut être attentif à ne pas fixer un délai trop serré qui ne correspondrait pas aux besoins réels de la bibliothèque (en tout état de cause le candidat peut proposer un délai de livraison plus court dans son offre) ; il est possible de moduler les délais en fonction du type de livres (en prévoyant par exemple des délais plus longs pour les livres à diffusion restreinte dont les éditeurs assurent eux-mêmes la distribution) ou en fonction des circonstances de la commande (la bibliothèque peut par exemple prévoir un délai raccourci en cas de commande urgente liée à l'organisation d'un événement) ;
  - **les mesures à prendre en cas d'indisponibilité d'un livre commandé** : modalités de signalement à la bibliothèque, relance du diffuseur, suivi de commande, etc. ;
  - **les caractéristiques environnementales et sociales**, pour autant qu'elles soient directement liées à l'objet du marché[2] (voir encadré « La prise en compte des performances environnementales dans les marchés publics de livres », p. 71).

2. Article R. 2111-10 du code de la commande publique.

- les modalités de **vérification des fournitures** : vérifications quantitatives (conformité au bon de commande), vérifications qualitatives (bon état du livre, de sa reliure, de sa couverture, absence de défaut d'impression, etc.), délais dont dispose l'acheteur pour effectuer ces vérifications ;
- les conditions d'**admission** des fournitures ;
- les **assurances** ;
- les modalités de **règlement** : facturation, avances, délais de paiement ;
- les **pénalités** en cas de défaut d'exécution par le titulaire ;
- les modalités de **résiliation** du contrat.

Par ailleurs, pour la pleine information des candidats et pour garantir l'efficacité de la collecte des informations au profit des auteurs et des éditeurs, il est judicieux de **rappeler dans les clauses administratives particulières l'obligation faite aux fournisseurs de déclarer à la Sofia leurs ventes de livres imprimés aux bibliothèques de prêt** (voir, pour une proposition de rédaction, « Le droit de prêt et les déclarations obligatoires à la Sofia », p. 27).

L'acheteur mentionne le **cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de fournitures courantes et de services** (CCAG-FCS), **dans la liste des pièces contractuelles.** Il regroupe les dispositions administratives applicables par défaut dans le silence des documents particuliers du marché et **permet de faire face aux diverses phases d'exécution de ces marchés et aux aléas qui y sont associés.** Les clauses administratives particulières permettent alors de compléter le CCAG ou de déroger à certaines de ses dispositions.

Dans la formulation des clauses d'exécution, il est souhaitable de signaler ce qui relève des **exigences minimales** auxquelles chacune des offres devra répondre et ce qui relève des **exigences flexibles**, pour lesquelles chaque candidat est libre de proposer ses propres modalités de mise en œuvre, qui feront l'objet d'une évaluation lors de l'analyse des offres. **L'acheteur devra limiter ses exigences à ce qui est réellement proportionné à son besoin** : en effet, des exigences excessives peuvent conduire à écarter certains fournisseurs pourtant à même de répondre de manière satisfaisante aux besoins.

Les clauses d'exécution doivent également **donner aux candidats toutes les indications nécessaires sur les conditions d'exécution**

des prestations et préciser les contraintes de l'environnement dans lequel elles se dérouleront. Il peut s'agir de contraintes réglementaires, de contraintes techniques, de contraintes liées à l'organisation de l'établissement : type de bases de données bibliographiques et autres outils informatiques utilisés par la bibliothèque, configuration des bâtiments dans lesquels s'effectueront les livraisons, horaires de disponibilité du personnel, éventuelle saisonnalité des commandes, etc.

Si l'accord-cadre inclut des **services annexes à la fourniture de livres**, l'acheteur doit également décrire précisément ses exigences en la matière. Par exemple, pour l'établissement de sélections bibliographiques, l'acheteur peut indiquer la fréquence des demandes qui seront adressées, le nombre approximatif de titres attendus, les délais de remise de la sélection, etc.

Déplacements en librairie, offices, bases de données bibliographiques, labels LIR et LR : quelques points de vigilance

Lorsqu'elle rédige les clauses techniques particulières précisant les conditions d'exécution des prestations, la bibliothèque devra veiller aux points suivants.

- Dans le cas où la bibliothèque exprime le besoin de visites régulières dans les locaux du fournisseur afin de prendre connaissance du fonds, **elle ne peut exiger la prise en charge des frais générés par ces déplacements**, en vertu des principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats. Dans la phase d'attribution du marché, elle ne pourra valoriser les offres des candidats qui proposent la prise en charge de ces déplacements.

- **L'office,** c'est-à-dire **l'envoi à la bibliothèque d'une sélection de nouveautés qu'elle consulte et décide ou non d'acquérir**, est un service lourd pour les fournisseurs tant en charge de travail (sélection des ouvrages, livraison et mise en dépôt, gestion des retours, etc.) qu'en immobilisation de capitaux (les livres fournis dans le cadre de l'office sont immobilisés dans l'attente d'une éventuelle acquisition par la bibliothèque ou d'un retour qui permettra de les proposer à la vente à de nouveaux clients). **L'office ne peut être considéré comme un service intrinsèquement lié à la fourniture de livres** et constitue bien un **service annexe** dont le besoin doit être exprimé de manière précise dans les documents du marché : la bibliothèque pourra ainsi préciser, dans les clauses techniques, la fréquence de l'office, le nombre d'ouvrages attendus, les critères de choix utilisés pour la sélection, les délais de garde qu'elle entend pratiquer, etc. Elle veillera à

formuler des exigences réalistes et proportionnées à ses besoins réels et aux contraintes de son fournisseur, notamment en matière de fréquence (éviter par exemple les offices hebdomadaires ou bimensuels) et de délais de restitution.

Comme tout service annexe, **l'office ne peut être exigé à titre gratuit**. Les catégories d'ouvrages pour lesquels la bibliothèque souhaite que lui soit offert un service d'office doivent être regroupées dans un ou plusieurs lots distincts. **La bibliothèque demandera aux candidats d'indiquer dans leur offre le prix de ce service**, qui vient en plus du prix des livres effectivement achetés, par exemple en fournissant un bordereau des prix à remettre avec l'offre (voir « Les services annexes à la fourniture de livres », p. 58).

Les livres adressés dans le cadre de l'office ne peuvent faire l'objet d'un prêt aux usagers de la bibliothèque. Ils doivent être consultés avec précaution de manière à être restitués le cas échéant au fournisseur dans un état aussi proche que possible de l'état neuf.

- La bibliothèque **ne peut exiger à titre gratuit l'accès à des bases de données bibliographiques commerciales** (Electre, Mediabase, ORB, etc.), **ni la fourniture gratuite des notices bibliographiques qui en sont issues**. Outre que l'imposition d'une prestation gratuite par l'acheteur pose problème au regard du respect des règles de la commande publique, il convient de rappeler que les bases de données sont protégées au titre du code de la propriété intellectuelle et que leurs ayants droit peuvent s'opposer à leur diffusion à titre gratuit. Par ailleurs, si la bibliothèque est abonnée à une base de données bibliographiques commerciale, elle peut le mentionner dans les clauses techniques particulières, mais **elle ne peut exiger que le fournisseur soit lui-même abonné à la même base**. Le code de la commande publique précise en effet que les clauses techniques ne doivent pas « *faire référence à une marque, à un brevet ou à un type lorsqu'une telle mention ou référence est susceptible de favoriser ou d'éliminer certains opérateurs économiques ou certains produits*[1] », cela en vertu des principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats.

- Les **labels Librairie indépendante de référence (LIR) et Librairie de référence (LR)** sont des labels attribués par le ministère de la Culture en lien avec le Centre national du livre, permettant de valoriser le travail des librairies indépendantes en termes de qualité d'accueil, de services et d'assortiment.

Le droit des marchés publics réserve la possibilité pour l'acheteur de se référer à un label dans l'expression des spécifications techniques, notamment lorsque ce label touche aux domaines environnemental et social[2]. Il précise cependant que les exigences en matière de label doivent être directement liées à la nature des prestations qui font l'objet du marché ou à leurs conditions d'exécution. Il ajoute également que l'acheteur doit :

– indiquer les critères que le label sous-tend (ces critères devant être vérifiables de manière objective et non discriminatoire, voir l'article R. 2111-14 du code de la commande publique) ;

1. Article R. 2111-7 du code de la commande publique.
2. Article R. 2111-10 du code de la commande publique.

– accepter tous les labels équivalents ou, à défaut de label, les autres moyens de preuves confirmant l'accomplissement d'exigences équivalentes (CJUE, Pays-Bas c/Com, 10 mai 2012, C-368/10).

Or certains critères d'attribution des labels LIR et LR concernent la part du chiffre d'affaires consacré aux frais de personnel et, pour le label LIR, la taille de l'entreprise, qui doit être une PME, et la structure de son capital, critères qui n'ont pas de lien direct avec la qualité de la prestation de fourniture de livres. Faire de l'obtention de ces labels une condition d'attribution d'un marché public constituerait donc un élément manifestement discriminatoire pour les autres prestataires (librairies indépendantes non labellisées et autres acteurs de la fourniture de livres).

La bibliothèque ne peut donc imposer comme condition de participation (au sein du CCTP, du règlement de consultation ou de l'AAPC) que le titulaire soit détenteur des labels LIR ou LR, ni en faire un critère de sélection des candidats.

La définition des critères d'attribution du marché

En procédure formalisée et en procédure adaptée, l'acheteur doit définir des critères qui permettront **d'évaluer et de classer les offres des soumissionnaires, et de choisir celle qui est économiquement la plus avantageuse**[3]. Dans le cas des marchés à procédure formalisée (appel d'offres notamment), les critères et sous-critères doivent faire l'objet d'une pondération par des coefficients chiffrés, que l'acheteur est libre de fixer, ou à défaut, d'une hiérarchisation. Dans le cas des marchés à procédure adaptée, les critères n'ont pas à être pondérés ni même hiérarchisés, même s'il est conseillé de le faire afin de faciliter une meilleure compréhension du besoin par les opérateurs économiques. Les critères, sous-critères, leur classement ou leur pondération peuvent **varier pour chacun des lots de l'accord-cadre**.

L'ensemble de ces informations est communiqué aux candidats dans l'avis de marché et dans le règlement de consultation (RC). Une fois fixés, les critères sont intangibles et ne peuvent pas être modifiés en cours de procédure. Tous ceux qui ont été indiqués doivent être utilisés dans l'évaluation des offres.

Le prix ou le coût des prestations doit toujours figurer parmi les critères d'attribution du marché[4]. Cependant, lorsque l'objet de l'accord-cadre ou d'un lot est la fourniture de livres imprimés non

3. Articles R. 2152-6 à R. 2152-8 du code de la commande publique.
4. Article R. 2152-7 du code de la commande publique.

scolaires, le critère du prix, qui tient compte du niveau de rabais consenti par le fournisseur, est inopérant et ne peut pas suffire à différencier les offres. C'est également le cas *a fortiori* pour un accord-cadre ou un lot dont l'objet est la fourniture de livres numériques, la variation des prix étant alors nulle d'un candidat à l'autre. Deux méthodes existent pour l'évaluation du critère prix, aucune n'étant préférable à l'autre et le choix revenant pleinement à la collectivité :

- notation à partir du taux de rabais accordé par le fournisseur ;
- notation à partir d'une simulation de commande, de manière à appliquer le taux de rabais à des prix précis et à noter un montant et non un pourcentage.

Il est nécessaire de définir, en plus du critère prix, des critères qualitatifs. De plus, il n'est pas pertinent d'affecter un coefficient élevé au critère prix. Les critères qui ont un caractère subjectif, tels que la « valeur technique de l'offre », doivent être décomposés en sous-critères objectifs, opérationnels et non discriminatoires.

Exemple :

Critères et sous-critères d'attribution pour un lot de fourniture de livres.

1. Prix (note x coefficient X %).
2. Valeur technique de l'offre (note x coefficient Y %) appréciée par les sous-critères suivants :
   - gestion et suivi des commandes (y1 point) : outils disponibles pour la passation des commandes, précision des réponses dans les cas d'indisponibilité, procédures de relance des distributeurs ou diffuseurs, etc.
   - qualité d'information et de conseil (y2 points) : compétence et disponibilité de l'interlocuteur désigné, conditions d'accueil des bibliothécaires dans les locaux du fournisseur[1], etc.
   - qualité de la livraison (y3 points) : délais de livraison, mode de livraison, numérotation des colis et présentation du bordereau de livraison, qualité de l'emballage, etc.
   - qualité de la facturation (y4 points) : présentation, précision et lisibilité, modalités et délais de transmission, etc.
   - qualité du service après-vente (y5 points) : procédure en cas d'erreurs de livraison, retour des livres défectueux ou abîmés, etc.
   - qualité environnementale de l'offre (y6 points).

1. Ce critère doit être appliqué sans considération de la localisation du candidat.

Les critères ou sous-critères définis doivent être **non discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution.** En vertu des principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats**, la proximité géographique entre l'acheteur et l'opérateur économique ne peut être utilisée comme critère d'attribution**.

Certains critères susceptibles d'être utilisés dans l'évaluation des offres doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Capacité de conseil du fournisseur

La bibliothèque pourra définir un critère relatif aux capacités d'information et de conseil du fournisseur. Les candidats pourront faire valoir dans leur offre la compétence et la disponibilité de leur personnel, leur bonne connaissance de l'offre éditoriale, en particulier dans ses segments spécialisés, leur dynamisme professionnel, en mettant en avant par exemple la qualité de leur programmation culturelle (invitation d'auteurs, animations au sein de la librairie) ou l'envoi d'une lettre d'information présentant des nouveautés, etc.

Cependant, il faut veiller à **ne pas élargir ce critère en utilisant des formulations trop générales telles que la « qualité du partenariat culturel »**, qui seraient peu lisibles pour les candidats et dont l'évaluation serait susceptible de contrevenir aux règles de la commande publique. De telles formulations sont d'autant plus à éviter qu'elles induisent souvent la demande à titre gracieux de prestations annexes sans rapport direct avec la fourniture de livres, telles que la conception ou la participation à des animations.

Délais de livraison

Il convient de rappeler qu'un fournisseur de livres est tributaire des acteurs en amont de la chaîne du livre : disponibilités et ruptures éventuelles chez l'éditeur et le distributeur, délai de traitement et de livraison chez le distributeur, etc. Il est donc recommandé de **ne pas pondérer trop fortement ce critère.**

Pour éviter que des candidats soient tentés de proposer des délais manifestement irréalistes dans l'espoir d'obtenir une meilleure note sur ce critère, **il est indispensable de demander aux candidats de présenter dans leur mémoire technique les mesures mises en œuvre pour respecter les délais annoncés et, en cas de doute, de solliciter**

des explications auprès du candidat. Il est aussi possible de rappeler, dans le règlement de la consultation, que les offres de délais non réalistes seront sanctionnées d'une mauvaise note.

Pour éviter tout malentendu, les candidats ont intérêt à préciser dans leur réponse si les délais indiqués sont en jours ouvrables ou en jours calendaires. Ils ont également la possibilité de distinguer le délai de livraison pour les ouvrages en stock d'une part, et le délai pour les ouvrages devant être commandés d'autre part.

Taille et composition du stock

Du fait de l'organisation de la chaîne du livre, un libraire a la possibilité de commander et de fournir dans des délais raisonnables tous les livres disponibles sur le marché et pas seulement ceux présents dans son stock. L'étendue de son stock en magasin ne préjuge donc pas de la capacité du libraire à satisfaire les besoins de la bibliothèque en matière de fourniture de livres. **Le critère du nombre de livres en stock présente donc un caractère discriminatoire**, puisqu'il conduit à favoriser les plus gros fournisseurs : **il doit donc être évité**.

Cependant, la composition et la diversité du stock sont des indices du professionnalisme du fournisseur et peuvent être valorisées, notamment dans le cas où la bibliothèque exprime le besoin de prendre connaissance de l'offre de livres par des visites régulières dans les locaux du fournisseur. **Plutôt que sur la taille du stock, il est alors pertinent de s'appuyer sur des indicateurs relatifs à sa composition et à sa diversité :** part relative des nouveautés et du fonds, nombre d'éditeurs référencés, en particulier éditeurs à faible diffusion, modalités de présentation et valorisation de l'assortiment dans les locaux du fournisseur si des visites sont prévues (vitrines, tables thématiques, etc.).

La présentation des candidatures et des offres

Les documents de la consultation précisent quels sont les renseignements que les candidats doivent fournir à l'appui de leur candidature et de leur offre. Afin d'alléger les charges administratives pesant sur les opérateurs économiques et les acheteurs et de favoriser l'accès à la commande publique, le code de la commande publique comprend différents dispositifs permettant de **simplifier la phase de présentation des candidatures par les opérateurs économiques**.

La prise en compte des performances environnementales dans les marchés publics de livres

Les textes juridiques relatifs à la commande publique permettent la prise en compte de la performance environnementale de la prestation, à condition que les critères d'attribution et les clauses d'exécution soient directement liés à l'objet du marché[1].

L'analyse du cycle de vie, qui consiste à prendre en compte l'ensemble des coûts de conception, d'acquisition, de production, de commercialisation, de transport, d'utilisation, de maintenance, de recyclage et d'élimination d'un produit ou d'un service, ainsi que les coûts imputés aux externalités environnementales, est la méthode appropriée pour l'évaluation des qualités environnementales d'une prestation[2]. Or les fournisseurs de livres ne maîtrisent que le maillon aval du cycle de vie des livres, tandis que les principaux impacts environnementaux du secteur se jouent en amont de la filière (production et transport de pâte à papier et de papier notamment). Les considérations environnementales ne peuvent donc avoir qu'une place réduite dans les marchés publics de livres, et **la pondération du critère relatif aux performances environnementales devrait être limitée**.

Cependant, l'article 35 de la loi Climat et résilience a introduit l'obligation pour les acheteurs de retenir au moins un critère d'attribution prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre. La date d'entrée en vigueur de cette disposition est fixée au plus tard au 22 août 2026.

Par ailleurs, comme indiqué plus haut, en vertu des principes de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats, **la proximité géographique entre l'acheteur et l'opérateur économique ne peut être utilisée comme critère d'attribution du marché**.

Il est néanmoins possible de privilégier les fournisseurs qui prennent en compte le facteur environnemental dans la façon dont ils répondent à la commande.

- **Choix des modalités de transport** auxquelles ils recourent pour l'acheminement des livres (caractéristique des véhicules utilisés, formations à l'éco-conduite, etc.). Il faut noter que les fournisseurs n'ont la maîtrise des conditions de transport que pour l'étape de livraison depuis leurs locaux jusqu'à ceux de la bibliothèque, soit un segment limité du transport des livres, qui n'est pas forcément révélateur de l'impact environnemental réel de la prestation. La proximité géographique du fournisseur et de l'acheteur ne constitue pas, à elle seule, une garantie de réduction des impacts environnementaux du transport des livres. Par ailleurs, la demande d'informations techniques trop détaillées, en particulier pour ce qui concerne la quantification des émissions de gaz à effet de serre, peut pénaliser les petites et moyennes entreprises[3].

1. Article R. 2152-7 du code de la commande publique.
2. Article R. 2152-9 du code de la commande publique.
3. Guide *L'Achat public : une réponse aux enjeux climatiques* publié par l'ADEME et le ministère de l'Économie et des Finances en 2016, p. 49.

- **Emballages de livraison** : caractéristiques des emballages utilisés (emballages industriels en carton, caisses plastiques réutilisables, utilisation de papiers ou de cartons usagés pour le calage des marchandises), opérations de valorisation des emballages utilisés (collecte, réutilisation, recyclage, etc.).

Enfin, dans l'évaluation de la qualité environnementale de la prestation, l'acheteur ne doit prendre en compte que les impacts environnementaux directement liés à l'exécution de la prestation, et en aucun cas l'impact environnemental global de l'opérateur économique[4]. Ainsi, la détention de la norme ISO 14001 relative aux systèmes de management environnemental d'une organisation, le bilan des émissions de gaz à effet de serre de l'entreprise (Bilan GES) ou son Bilan Carbone ©[5] ne sont pas des critères de sélection pertinents.

4. Pour en savoir plus : guide *L'Achat public : une réponse aux enjeux climatiques*, le *Plan national pour des achats durables 2022-2025*, les guides des achats responsables de la Direction des achats de l'État.

5. Initialement développé au sein de l'ADEME, le Bilan Carbone © est depuis octobre 2011 une marque déposée dont l'utilisation est réservée aux membres et licenciés de l'association Bilan Carbone.

Au stade de la candidature, les soumissionnaires sont tenus de fournir, d'une part, **une déclaration sur l'honneur** qu'ils n'entrent dans aucun des cas d'interdiction de soumissionner mentionnés aux articles L. 2141-1 à L. 2141-6-1 et L. 2141-7 à L. 2141-11 du code de la commande publique et, de l'autre, les informations demandées par l'acheteur afin que ce dernier s'assure de **l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, de la capacité économique et financière ou des capacités techniques et professionnelles du candidat**[5]. Pour un marché de fourniture de livres, ces renseignements peuvent par exemple consister dans :

- une déclaration concernant le chiffre d'affaires global du candidat et, le cas échéant, le chiffre d'affaires du domaine d'activité faisant l'objet du marché public, portant au maximum sur les trois derniers exercices disponibles en fonction du début d'activité de l'opérateur économique ;
- une liste des principales livraisons effectuées au cours des trois dernières années, indiquant le montant, la date et le destinataire public ou privé.

L'acheteur ne peut en aucun cas exiger que les documents de preuve des informations transmises soient fournis à l'acheteur au stade de la présentation de l'offre. Une telle exigence entacherait d'irrégularité la procédure de passation qui pourrait être annulée par le juge. Ce

5. Article R. 2143-3 du code de la commande publique.

n'est qu'au stade de la vérification des candidatures présentées par les opérateurs économiques que l'acheteur sera en mesure de demander des éléments justificatifs et autres moyens de preuve. En tout état de cause, l'acheteur ne peut exiger d'autres pièces justificatives que celles mentionnées dans l'arrêté du 22 mars 2019 fixant la liste des renseignements et des documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés publics.

Pour en savoir plus

Consulter la fiche technique de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances sur la présentation des candidatures.

Les pièces demandées à l'appui de l'offre doivent permettre à la bibliothèque de connaître les conditions d'exécution des prestations qu'elle aura définies. Le document essentiel à cet égard est **le mémoire technique**, dans lequel le candidat décrit avec précision son offre. L'usage a voulu que le niveau de rabais pratiqué par le candidat soit fréquemment indiqué dans **l'acte d'engagement**, dont la signature n'est plus obligatoire au stade de la candidature.

D'autres documents peuvent être demandés, tels qu'un exemple de bon de livraison ou un identifiant et un mot de passe pour tester l'interface de gestion des commandes si un tel outil est défini comme une exigence de la bibliothèque. En revanche, certaines demandes, telles que l'envoi de catalogues ou la liste des éditeurs fournis ou non[6], ne sont pas pertinentes pour l'évaluation des offres.

Dans le cas où l'accord-cadre inclut des services annexes à la fourniture de livres, des documents ou pièces spécifiques peuvent être demandés, tels qu'un livre équipé pour le prêt ou un exemple de sélection bibliographique thématique. Dans le cas où la production de ces pièces implique pour les candidats un investissement significatif, elle doit donner lieu au versement d'une prime dont le montant et les modalités de versement sont précisés dans le règlement de la consultation et l'avis de publicité[7]. **L'acheteur doit joindre** également

6. Chaque fournisseur doit être en mesure de commander des livres auprès de n'importe quel éditeur (voir « L'organisation de la chaîne du livre », p. 17).

7. Article R. 2151-15 du code de la commande publique.

au dossier de consultation un bordereau des prix unitaires (BPU) permettant au candidat d'indiquer les tarifs pratiqués pour ces différents types de prestations.

Le cadre de mémoire technique

Il est conseillé à l'acheteur de fournir dans le dossier de consultation un **cadre de mémoire technique** (parfois désigné sous les appellations de cadre de réponse, formulaire de réponse ou détail technique de l'offre [DTO]). Ce document présente de nombreux avantages : **il facilite d'abord le travail des candidats** en leur indiquant précisément le type d'informations qu'ils doivent fournir afin de présenter leur offre ; il est utile en particulier pour les petites et moyennes entreprises et pour les opérateurs qui ne sont pas accoutumés aux procédures de marchés publics, en leur permettant de structurer leur offre et de s'assurer qu'elle est complète. **Il facilite aussi le travail d'analyse des offres par la bibliothèque**, en fournissant un cadre objectif de comparaison et de notation.

Le cadre de réponse est structuré en fonction des exigences exprimées dans les clauses administratives et techniques particulières et des critères et sous-critères de la qualité technique des offres qui ont été définis, chaque critère ou sous-critère pouvant faire l'objet d'une ou plusieurs questions. La cohérence entre le cadre de réponse et les critères facilite la compréhension des attentes de l'acheteur et le travail d'analyse des offres.

Le cadre de mémoire technique ne doit pas être utilisé pour formuler des demandes qui n'ont pas été exprimées dans les clauses administratives et techniques particulières.

Il est recommandé d'éviter les questions fermées (réponse par oui ou non), qui orientent les candidats vers une réponse positive. **Il vaut mieux privilégier des questions ouvertes et demander aux candidats de fournir des informations précises et de décrire les moyens qu'ils mettront en œuvre pour respecter leurs engagements**. Par exemple : « décrire la présentation matérielle des bons de livraison et des factures et joindre un modèle », « décrire les qualifications du ou des interlocuteurs dédiés au suivi du marché », « décrire les modalités de reprise ou d'échange en cas de livraison d'un ouvrage défectueux – déroulement, délais », etc.

L'acheteur doit impérativement fournir le cadre de réponse dans un format permettant au candidat de disposer d'un espace suffisant pour décrire et valoriser son offre (éviter les documents **au format pdf**). Dans le cas inverse, certains candidats seront tentés d'adjoindre au cadre de réponse un document annexe qui compliquera l'analyse des offres.

Lorsqu'un cadre de réponse est fourni dans le dossier de consultation, **il est inutile de demander en plus au candidat de rédiger un mémoire technique**, car le contenu de ce document et son rôle dans l'évaluation des offres n'apparaîtraient pas clairement.

L'attribution du marché pub VII

L'analyse des candidatures et des offres

En **procédure adaptée et en procédure formalisée**, cette analyse se

déroule en deux phases distinctes :

- **l'analyse des candidatures** permet de s'assurer que les candidats n'entrent pas dans un des cas d'interdiction à soumissionner et possèdent les capacités techniques, financières ou professionnelles suffisantes pour réaliser les prestations attendues ;
- **l'examen des offres** permet d'évaluer la pertinence des propositions des candidats au regard des besoins exprimés et des critères préalablement définis.

Dans le cas de l'appel d'offres ouvert, procédure formalisée la plus fréquemment utilisée pour les marchés publics de fourniture de livres, l'analyse des candidatures peut être effectuée à tout moment de la procédure et au plus tard avant l'attribution du marché public[1]. L'acheteur peut donc décider d'examiner les offres avant les candidatures afin de limiter les vérifications au(x) opérateur(s) économique(s) ayant présenté la ou les offre(s) le(s) plus avantageuse(s)[2].

Dans la phase d'examen des offres, l'acheteur s'assure dans un premier temps de la **recevabilité de l'offre** en examinant les différents motifs de rejet[3]. **Une offre est qualifiée d'irrégulière** lorsqu'elle ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation, notamment parce qu'elle est incomplète, ou **lorsqu'elle méconnaît la législation applicable**, par exemple en matière de détermination du prix des livres.

1. Article R. 2144 du code de la commande publique.
2. Article R. 2161-4 du code de la commande publique.
3. Articles L. 2152-1 à 4 du code de la commande publique.

Les possibilités de régularisation des offres irrégulières

Dans le cas où certaines informations réclamées n'ont pas été fournies dans le dossier de candidature, l'acheteur peut demander au(x) candidat(s) concerné(s) de les fournir dans un délai raisonnable et identique pour tous.

Dans le cadre de la procédure d'appel d'offres ouvert ou de la procédure adaptée sans négociation, l'acheteur peut autoriser les candidats à régulariser leur offre dans un délai raisonnable. Cette possibilité ne concerne que les offres irrégulières, c'est-à-dire les offres qui ne respectent pas entièrement les exigences formulées dans les documents de la consultation, notamment parce que certaines pièces ou informations sont manquantes. Les offres irrégulières doivent être distinguées des offres inappropriées et inacceptables, c'est-à-dire sans rapport avec l'objet du marché et qui ne sont manifestement pas en mesure de répondre au besoin de l'acheteur.

Dans le cas où l'acheteur donne la possibilité à un candidat de régulariser son offre, il doit le faire pour tous les candidats ayant présenté une offre irrégulière dans des conditions identiques, notamment du point de vue des délais. Il peut alors demander aux candidats concernés d'apporter des précisions ou des compléments, sans que cela puisse aboutir à une modification substantielle de leurs offres initiales. Il convient cependant de noter que l'offre irrégulière est irrégularisable lorsque la régularisation bouleverserait l'économie générale de l'offre ou entraînerait une modification significative de celle-ci.

Lorsque la procédure prévoit une négociation, celle-ci peut être l'occasion de régulariser les offres irrégulières.

Par ailleurs, l'acheteur peut constater que **les prix pratiqués par un candidat sont manifestement inférieurs au coût réel d'exécution de la prestation** : on parle dans ce cas d'**offre détectée comme susceptible d'être anormalement basse**[4]. Étant donné la législation encadrant le prix du livre, ce cas de figure se présente peu pour les prestations de fourniture de livres non scolaires, mais il peut intervenir pour les prestations de fourniture de livres scolaires **ou pour l'exécution de services annexes**. Lorsqu'il détecte qu'une offre est susceptible d'être anormalement basse, **l'acheteur est tenu d'adresser au candidat un courrier de demande de justification**. Si les motifs de justification transmis par le candidat ne suffisent pas à justifier le prix ou le coût proposé, **l'offre est rejetée comme étant anormalement basse par une décision motivée**. Les articles R. 2152-4 et R. 2152-5 du code de la commande

4. Article L. 2152-5 du code de la commande publique.

publique précisent les hypothèses où l'acheteur a l'obligation de rejeter une offre comme anormalement basse.

Une fois vérifiés la régularité et le caractère acceptable et approprié, la bibliothèque, en lien avec le service responsable des marchés, procède à l'évaluation des offres. Elle doit attribuer une note pour chacun des critères et sous-critères définis, puis appliquer les coefficients prévus afin d'obtenir la note globale de l'offre[5]. Pour le critère prix, différentes modalités d'évaluation sont possibles, la note pouvant par exemple être attribuée en fonction des écarts observés entre le prix de l'offre analysée et le prix de l'offre la plus compétitive grâce à une formule mathématique déterminée par l'acheteur. Le candidat retenu est celui qui se trouve en tête du classement ainsi effectué, sous réserve que sa candidature soit bien recevable.

Afin de justifier des notes attribuées, la bibliothèque est souvent amenée à rédiger un **rapport d'analyse des offres**. Pour chaque offre, le rapport passe en revue les critères et sous-critères et explicite, pour chacun, les raisons qui ont conduit à attribuer telle ou telle note. La rédaction doit faire apparaître les avantages relatifs qui ont conduit à mieux noter une offre en comparaison d'une autre. Chaque lot peut faire l'objet d'un rapport d'analyse distinct. Ces éléments d'analyse seront mobilisés pour la rédaction du **rapport de présentation** du marché public (obligatoire en cas de procédure formalisée), pour la notification adressée aux candidats dont les offres n'auront pas été retenues et pour la réponse aux éventuelles demandes écrites.

5. Article L. 2152-7 du code de la commande publique.

La négociation

Pour les marchés passés selon une procédure adaptée ou une procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables, **l'acheteur a la possibilité de négocier avec les candidats le contenu de leurs offres.** Cette démarche n'est pertinente que si les offres reçues ne répondent qu'imparfaitement aux besoins réels de la bibliothèque ou si les conditions financières peuvent être significativement améliorées sans nuire à la qualité de la prestation, ce qui est rarement le cas pour les marchés de fourniture de livres.

La négociation peut porter sur les éléments essentiels relatifs au contenu des prestations et à l'adaptation des prix tels que le niveau de rabais, les délais de livraison, les pénalités

en cas de défaut d'exécution, etc., sous réserve des modalités et éventuelles limites fixées par l'acheteur au sein de sa clause de négociation. En revanche, la négociation ne doit pas avoir pour effet des modifications substantielles des offres ou du marché. Ainsi, **son périmètre ne doit pas dépasser l'objet du marché, elle ne doit pas conduire à l'inapplication des critères prévus dans le règlement de consultation**[1] **et elle ne peut concerner des prestations autres que celles initialement réclamées par la bibliothèque**. Enfin, elle ne peut remettre en cause les règles de la consultation, et notamment la définition et la pondération ou la hiérarchisation des critères d'attribution du marché.

Dans le cas d'une **procédure adaptée**, si l'acheteur veut se réserver la possibilité de négocier, il doit le prévoir dans l'avis de marché ou dans le règlement de consultation. La négociation doit être menée avec tous les candidats ayant remis une offre, sauf si le règlement de la consultation ou les documents en tenant lieu précisent que la négociation ne sera menée qu'avec un nombre limité de candidats. Si, à l'issue de l'analyse des offres, il choisit de mener une négociation, il informe les candidats sur les conditions et les délais de son déroulement. Il identifie, pour chacune des offres, les points susceptibles d'être négociés et reçoit les candidats individuellement. À l'issue de la négociation, l'acheteur demande à chaque candidat concerné de déposer une version remaniée de son offre ou simplement d'établir la liste des modifications proposées par rapport à l'offre initiale.

Une fois la négociation menée avec chacun des candidats, l'acheteur procède à une analyse des offres remaniées afin de déterminer celle qui est la plus économiquement avantageuse au vu des critères définis.

1. CE, 27 avril 2011, président du Sénat, n° 344244.

Pour en savoir plus

Consulter la fiche technique de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances sur l'examen des offres et la fiche technique sur les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés de faible montant.

La notification de l'intention d'attribuer le marché et l'information des candidats évincés

À l'issue de la sélection des candidatures et des offres, l'acheteur informe le candidat dont l'offre est arrivée en tête du classement de son intention de lui attribuer le marché, sous réserve qu'il produise dans un délai déterminé les pièces attestant de la régularité de sa situation fiscale et sociale.

Par ailleurs, en procédure adaptée et en procédure formalisée (appel d'offres notamment), l'attribution du marché donne lieu à des **notifications visant à informer les candidats dont les candidatures et/ou les offres sont retenues ou écartées**[6].

Dans le cas d'une **procédure adaptée**, dès que la décision d'attribution a été prise, l'acheteur notifie à chacun des candidats non retenus le rejet de sa candidature ou de son offre. Dans le cas d'une **procédure formalisée (appel d'offres notamment)**, l'acheteur doit non seulement notifier sans délai à chaque candidat le rejet de sa candidature ou de son offre, mais également préciser les motifs de ce rejet. Il doit indiquer le nom de l'attributaire et préciser les motifs qui ont conduit au choix de son offre ainsi que la date à compter de laquelle il est susceptible de signer ledit marché. Les arguments mis en avant reposeront sur le rapport d'analyse des offres. Enfin, il doit indiquer la date à laquelle il envisage de signer le marché dans le respect des dispositions de l'article R. 2182-1, soit 11 jours entre la date d'envoi du courrier de rejet et la date de signature du marché par l'acheteur.

Le marché est notifié par l'envoi au titulaire d'une copie de l'acte d'engagement signé des deux parties, dont il accuse réception. La date de notification du marché emporte début d'exécution du marché, sauf stipulation contraire dans les documents particuliers du marché.

Un candidat évincé peut adresser une demande d'information complémentaire à laquelle l'acheteur est tenu de répondre dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la demande du candidat évincé.

Les candidats évincés, et plus généralement ceux qui estiment avoir été lésés par le non-respect des règles de publicité et de mise en concurrence, peuvent contester l'attribution du marché public. Ils ont pour cela **plusieurs possibilités de recours auprès du juge administratif**.

Pour en savoir plus

Consulter les fiches techniques de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances sur l'achèvement de la procédure et les recours contentieux liés à la passation des contrats de la commande publique.

6. Articles R. 2181-1 à 6 du code de la commande publique.

Les groupements d'entreprises (co-traitance) et la sous-traitance

Afin de mutualiser leurs moyens logistiques et administratifs et ainsi répondre plus facilement aux marchés publics, plusieurs entreprises indépendantes peuvent décider de constituer un **groupement momentané d'entreprises** pour se porter candidates à un marché public[1]. Cette solution de co-traitance se distingue de la sous-traitance en ce que chaque entreprise membre du groupement est en relation contractuelle avec l'acheteur public et responsable vis-à-vis de lui. **Le groupement peut être conjoint** (chaque membre n'est responsable que de la partie des prestations dont il a la charge) **ou solidaire** (chaque membre est engagé financièrement et techniquement pour l'ensemble du marché public).

Les entreprises concluent entre elles un contrat dit « **convention de groupement** » qui définit leurs relations et le partage des tâches. Dès le dépôt de la candidature, le groupement doit désigner un représentant, appelé **mandataire** : il représente l'ensemble des membres vis-à-vis de l'acheteur et coordonne les prestations des membres du groupement.

Pour ce qui concerne le paiement des prestations, sauf dispositions spécifiques prévues par l'acheteur dans les clauses administratives particulières du marché, la règle générale veut que[2] :

- dans le cas d'un groupement conjoint, chaque membre du groupement perçoit directement les sommes se rapportant à l'exécution de ses propres prestations ;
- dans le cas d'un groupement solidaire, le paiement est effectué sur un compte unique, ouvert au nom des membres du groupement ou du mandataire, sauf si le marché prévoit une répartition des paiements entre les membres du groupement et indique les modalités de cette répartition ;
- dans tous les cas, seul le mandataire est habilité à présenter à l'acheteur les demandes de paiement.

Les acheteurs publics ne peuvent s'opposer à ce que les candidats répondent à une consultation en groupement[3]. **Cette possibilité n'étant pas toujours connue des libraires, il peut être utile d'en faire mention dans le règlement de consultation pour les inciter à l'utiliser.**

---

1. Articles R. 2142-19 à 27 du code de la commande publique.
2. Cahier des clauses administratives générales des marchés publics de fournitures courantes et de services (CCAG-FCS) (arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics de fourniture courantes et de services).
3. En revanche, l'acheteur peut interdire aux candidats de présenter simultanément plusieurs offres en agissant à la fois en qualité de candidats individuels et de membres d'un ou plusieurs groupements, ou bien en agissant en qualité de membres de plusieurs groupements. Ces interdictions, qui peuvent porter sur l'ensemble du marché public ou bien seulement sur certains lots, doivent être formulées dans le règlement de la consultation.

En revanche, les marchés publics de livres constituant des marchés publics de fourniture ne présentant pas le caractère de contrats d'entreprise, ils ne peuvent pas faire l'objet d'une sous-traitance au sens de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 **relative à la sous-traitance.**

La transparence et la conservation des informations relatives aux marchés publics

Lorsque le marché public a été passé suivant une **procédure formalisée (appel d'offres notamment)** - et plus généralement lorsque le marché répond à un besoin dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils européens –, le pouvoir adjudicateur doit établir un **rapport de présentation** de la procédure de passation[7].

Pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est supérieure à 25 000 euros HT, l'acheteur doit **donner accès sur son profil d'acheteur ou sur son site Internet aux données essentielles du marché public**[8].

Pour les marchés publics de fourniture, l'acheteur doit conserver les pièces relatives à la procédure de passation pendant une durée minimale de cinq ans à compter de la signature du marché, entendues comme étant les documents constitutifs de la candidature et de l'offre de chaque candidat ainsi que les documents ayant trait aux opérations de *sourcing*, etc. Il doit également conserver les pièces constitutives du marché pour une durée minimale de cinq ans à compter de la fin d'exécution du marché, entendues comme étant les pièces contractuelles du marché, définies dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP ou CCP) ou par référence au cahier des clauses administratives générales applicable au marché concerné (acte d'engagement, du mémoire technique, du bordereau des prix, etc.)[9].

7. Article R. 2184-1 du code de la commande publique.
8. Objet du marché public, montant HT, identification du titulaire ainsi que son code postal s'il est établi en France ou le pays de son principal établissement, date de conclusion du marché public.
9. Articles R. 2184-12 à R. 2184-13 du code de la commande publique.

L'exécution d'un marché public de livres

Le suivi et les modifications du marché

Dans la phase d'exécution du marché, l'acheteur a intérêt à maintenir

un **dialogue régulier avec les prestataires** afin d'échanger sur les conditions d'exécution des prestations et sur les points qui ne donnent pas satisfaction et pourraient être améliorés.

L'acheteur et le fournisseur gagneront à **tenir compte de leurs contraintes de fonctionnement respectives**, par exemple en programmant à l'avance les éventuels déplacements des bibliothécaires chez les fournisseurs. **La période de fin d'année est une période critique**, marquée par une forte activité en librairie dans la perspective des fêtes et par la clôture des budgets au sein des organismes publics. Afin d'éviter tout effet d'engorgement, la bibliothèque aura intérêt à étaler ses dépenses de crédits d'acquisition et à **construire avec ses fournisseurs un planning de commandes**. De la même façon, elle pourra veiller à ce que son fournisseur lui transmette les factures correspondant aux dernières commandes plusieurs semaines avant la fin de l'année, de façon à ce que la dépense ne soit pas reportée sur le budget de l'année suivante.

En cas de problèmes, il existe plusieurs leviers. Si le dialogue reste sans effet, on peut essayer d'obtenir des améliorations par **l'envoi de courriers recommandés**. En cas de manquement avéré des fournisseurs à leurs engagements contractuels (par exemple en cas de non-respect des délais de livraison, d'incapacité à fournir les livres publiés par certains éditeurs, etc.), l'acheteur appliquera les **pénalités** prévues, voire **résiliera le marché**. Il est alors recommandé à l'acheteur d'opter pour une résiliation prenant effet après un délai suffisamment long pour lui permettre de passer un nouveau marché, ce qui évitera toute vacance dans la fourniture. Le cas échéant, l'acheteur doit respecter les

procédures prévues par le CCAG (mise en demeure préalable, délais de réponse, modalités de calcul et plafonnement des pénalités, etc.) ou celles prévues dans son CCAP (s'il a dérogé au CCAG).

Par ailleurs, l'article R. 2194-6 du code de la commande publique prévoit la possibilité pour le titulaire du marché de céder à un tiers les droits et les obligations qu'il détient avec l'accord de l'acheteur, sous réserve que cette cession ne remette pas en cause des éléments essentiels du marché, tels que la durée, le prix ou la nature des prestations. Cette cession de marché doit cependant avoir été prévue par les clauses initiales du marché. Cette cession se fait par un avenant de transfert, signé par l'acheteur, le cédant et le cessionnaire. L'acheteur peut refuser cette cession si le cessionnaire ne présente pas les garanties professionnelles et financières requises pour exécuter les prestations telles que prévues dans le marché initial.

L'acheteur et le titulaire peuvent être amenés à modifier les conditions du marché public en cours d'exécution. Les règles de modification du contrat en cours d'exécution sont prévues par les articles L. 2194-1 à L. 2194-3 du code de la commande publique. Le principe est que ces changements ne doivent pas opérer de modifications « substantielles ». Il faudra procéder à un nouveau marché, notamment si les changements envisagés introduisent des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient permis de retenir une offre autre que celle initialement retenue. De même lorsque ces changements étendent le marché, dans une mesure importante, à des services non prévus initialement ou lorsqu'ils modifient l'équilibre économique du contrat en faveur du titulaire du marché.

Pour en savoir plus

Consulter les fiches techniques de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances sur les modalités de modification des contrats en cours d'exécution et sur les entreprises en difficulté pendant l'exécution d'un marché public.

Enfin, dans le cas où l'accord-cadre prévoit des reconductions, **l'acheteur et le titulaire devront être attentifs au calendrier et aux modalités (expresses ou tacites) de ces reconductions**, qui sont prévus dans les documents contractuels (clauses administratives particulières).

Le paiement et les facilités de trésorerie pour les fournisseurs (les avances)

Le **paiement** n'intervient que lorsque l'acheteur a constaté que les prestations ont bien été réalisées et qu'elles sont conformes au contrat signé (principe du « service fait »). Le prestataire doit alors adresser à l'acheteur une **demande de paiement**. S'il est titulaire de plusieurs lots, il peut soit présenter des factures distinctes pour chaque lot, soit présenter une facture globale qui indique précisément la répartition des différents lots. L'acheteur dispose alors d'un **délai maximal de 30 jours** pour procéder au paiement[1].

Conformément à l'article R. 2391-1 du code de la commande publique, l'acheteur est cependant tenu de verser avant tout commencement d'exécution des prestations des **avances** au titulaire d'un marché public, sauf si celui-ci n'y a pas renoncé dans l'acte d'engagement[2]. L'avance permet au titulaire de bénéficier de conditions favorables à sa trésorerie et donc de meilleures conditions d'exécution du marché. Le recours à ce préfinancement, annoncé dès la phase de publicité, améliore les conditions de la mise en concurrence et doit créer une économie pour l'acheteur. En effet, le titulaire ne sera pas contraint de chercher un préfinancement et ne répercutera pas cette charge sur le prix de son offre.

Dans le cas particulier des **accords-cadres à bons de commande**, doivent être distingués les accords-cadres conclus avec un montant minimum fixé en valeur, dans lesquels l'avance est versée lors de la conclusion de l'accord-cadre, de ceux conclus sans montant minimum fixé en valeur, dans lesquels l'avance est versée à l'émission des bons de commande. Le **montant minimum** de l'avance est fixé dans les conditions suivantes[3] :

- pour les accords-cadres à bons de commande comportant un montant minimum supérieur à 50 000 euros HT et d'une durée

1. Ce délai concerne l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales, leurs établissements et leurs groupements.

2. L'acheteur accorde une avance au titulaire d'un marché lorsque le montant initial du marché est supérieur à 250 000 euros HT et dans la mesure où le délai d'exécution est supérieur à trois mois. Lorsque le titulaire est une petite ou moyenne entreprise ou un artisan au sens de l'article R. 2351-12, une avance est versée lorsque le montant initial du marché ou de la tranche est supérieur à 50 000 euros hors taxes et dans la mesure où le délai d'exécution est supérieur à deux mois.

3. Articles R. 2191-16 à R. 2191-18 du code de la commande publique.

inférieure ou égale à 12 mois, le montant de l'avance est un montant compris entre 5 et 30 % du montant minimum ;

- pour les accords-cadres à bons de commande comportant un montant minimum supérieur à 50 000 euros HT et une durée supérieure à 12 mois, le montant de l'avance est fixé à un montant compris entre 5 et 30 % de la somme égale à 12 fois le montant minimum divisé par la durée de l'accord-cadre exprimé en mois ;
- pour les accords-cadres à bons de commande ne comportant pas de montant minimum fixé en valeur, pour chaque bon de commande d'un montant supérieur à 50 000 euros HT :
  - si la durée d'exécution du bon de commande est supérieure à 2 mois et inférieure ou égale à 12 mois, le montant de l'avance est fixé à un montant compris entre 5 et 30 % du montant TTC du bon de commande en cause ;
  - si la durée d'exécution du bon de commande est supérieure à 12 mois, le montant de l'avance s'élève à un montant compris entre 5 et 30 % de la somme égale à 12 fois le montant du bon de commande divisée par la durée du bon de commande exprimée en mois.

L'acheteur a la faculté de prévoir une avance pour les marchés publics qui ne remplissent pas les conditions fixées aux articles R. 2191-16 à R. 2191-18 du code de la commande publique. Il peut, également, majorer le taux minimal de 5 % dans les conditions prévues à l'article R. 2391-5 et à l'article R. 2191-8 du code de la commande publique.

Des dispositions plus favorables aux PME sont prévues à l'article R. 2191-7 du code de la commande publique, s'agissant du taux minimum de l'avance qui doit être accordée à ces entreprises (30 % pour l'État, 10 % pour les établissements publics administratifs de l'État et les collectivités territoriales).

Le recours à ces facultés est recommandé. L'acheteur doit veiller à mentionner, dans l'avis d'appel à concurrence (AE ou CCAP), le taux d'avance retenu ainsi que ses modalités de versement.

Pour en savoir plus et pour des exemples de calcul des avances

Consulter la fiche technique de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances sur les avances.

La facturation électronique

Vecteur privilégié de simplification administrative, la dématérialisation de la facturation bénéficie aux entreprises comme aux administrations : réduction des coûts (impression et envoi postal), suppression des manipulations de documents « papier », diminution des temps de traitement, garantie de remise des documents, fluidité des échanges.

Les articles D. 2192-1 et suivants du code de la commande publique organisent la facturation sous forme électronique entre les personnes publiques (État, collectivités territoriales et établissements publics) et leurs fournisseurs.

L'arrêté du 9 décembre 2016 **relatif au développement de la facturation électronique** présente les modalités de transmission des factures *via* la solution mutualisée Chorus Pro.

Le changement de prix des livres pendant la période d'exécution du contrat

Il est possible que, dans le cadre d'un marché de livres, le prix facturé par le fournisseur titulaire du marché diffère du prix indiqué sur le bon de commande. Cela peut notamment se produire en période d'inflation[4].

Comme cela a été vu au début de ce guide (voir « La réglementation sur le prix des livres », p. 20), c'est l'éditeur qui fixe le prix de vente au public des livres, en application de la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre[5]. Dans le cadre d'un marché de livres non scolaires, **le prix de vente au public fixé par l'éditeur l'emporte sur toute autre stipulation contractuelle**, dans la limite du rabais éventuellement consenti par le fournisseur titulaire du marché dans les conditions fixées par la loi, sachant que ce prix fixé par l'éditeur peut être modifié entre la date du bon de commande et celle de la facture.

Dans ce cadre, un contrat de fourniture de livres qui mentionnerait la possibilité d'une révision de prix de vente au public au cours de la période d'exécution du contrat ne serait pas conforme à la loi.

4. Les livres numériques sont également concernés par des modifications de prix : leur prix peut en effet fortement varier du jour au lendemain, tout en restant identique sur toutes les plateformes de vente aux bibliothèques.

5. L'article 1er de la loi du 10 août 1981 dispose que « toute personne physique ou morale qui édite ou importe des livres est tenue de fixer, pour les livres qu'elle édite ou importe, un prix de vente au public » : cela signifie que c'est l'éditeur qui fixe le prix de vente au public, et non le détaillant. Ce dernier n'a ni la possibilité de déterminer lui-même un prix de vente, ni la faculté de prévoir les évolutions de ce prix.

Le *Vade-mecum de l'achat public de livres à l'usage des bibliothèques* est disponible en ligne sur le site du ministère de la Culture à l'adresse :

https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Livre-et-lecture/Documentation/Achats-publics-de-livres-publication-de-la-nouvelle-edition-du-Vade-mecum-de-l-achat-public-de-livres-a-l-usage-des-bibliotheques-et-d-une-fiche

Adresses des principaux sites mentionnés dans ce vade-mecum :

- L'espace commande publique sur le site de la Direction des affaires juridiques du ministère en charge de l'économie et des finances : https://www.economie.gouv.fr/daj/commande-publique
- Formulaires utiles : https://www.economie.gouv.fr/daj/formulaires-marches-publics
- Le code de la commande publique : https://www.economie.gouv.fr/daj/code-commande-publique-et-autres-textes
- La loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068716

Vous pouvez poser vos questions relatives à l'achat public de livres à l'adresse : marchesdelivres.sll@culture.gouv.fr

Pour les questions d'ordre général sur la commande publique, la Cellule d'information juridique des acheteurs publics (CIJAP) pourra vous renseigner.

Cette nouvelle édition est dédiée à la mémoire d'Hervé Renard, dont les travaux, qui ont considérablement amélioré la connaissance du marché du livre, ont largement contribué à l'élaboration de politiques préservant les grands équilibres de ce marché. Hervé Renard a exercé les fonctions de responsable de l'Observatoire de l'économie du livre au ministère de la Culture entre 1987 et 2021.

Les 3 différents types de procédures de passation d'un marché

	PROCÉDURE	MONTANT DU MARCHÉ	MODALITÉS
1	**Sans publicité ni mise en concurrence**	Inférieur à **60 000 € HT** Inférieur à **90 000 € HT** (livres non scolaires)	Modalités de publicité et de mise en concurrence librement définies par l'acheteur dans le respect des principes de la commande publique
2	**Procédure adaptée**	**État :** compris entre **60 000 € HT** (**90 000 € HT** livres non scolaires) et **139 999 € HT** **Collectivités :** compris entre **60 000 € HT** (**90 000 € HT** livres non scolaires) et **215 999 € HT**	Publicité obligatoire (BOAMP ou JAL) + élaboration DCE et critères d'attribution + commission examen des offres
3	**Procédure formalisée (appel d'offres)**	**État :** à partir de **140 000 € HT** **Collectivités :** à partir de **216 000 € HT**	Publicité obligatoire et obligation d'utiliser le formulaire européen (BOAMP et JOUE) + élaboration DCE et critères d'attribution + commission examen des offres

Procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables

CE QUI N'EST PAS OBLIGATOIRE

La publicité
(elle reste possible si souhaité)

La publicité n'est obligatoire :

- ni au BOAMP, ni au JOUE
- ni sur le profil acheteur de la collectivité ou son site internet

La mise en concurrence
(elle reste possible si souhaité)

Il n'est pas nécessaire :

- d'organiser une consultation
- de rédiger les documents de consultation
- de solliciter de la part du prestataire la rédaction d'un mémoire technique
- de définir et de pondérer des critères d'analyse des offres
- de rédiger un rapport d'analyse des offres et un rapport de présentation

Il n'existe pas de « règle des trois devis ». Mais l'acheteur peut solliciter le ou les fournisseurs de son choix pour leur faire part de son besoin (*sourcing*)

Il n'est pas obligatoire de dématérialiser la procédure

CE QUI EST OBLIGATOIRE

L'acheteur doit respecter les principes de la commande publique

L'acheteur doit :

- choisir une offre pertinente
- faire une bonne utilisation des deniers publics
- ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'opérateurs économiques susceptibles de répondre à son besoin
- tenir compte de l'impératif de maintien sur le territoire d'un réseau dense de détaillants

Le principe d'allotissement reste obligatoire

Le contrat doit être écrit dès que le montant du marché dépasse 25 000 € HT

Le marché doit prendre la forme d'un accord-cadre à bons de commande

L'acheteur doit conserver les documents retraçant les échanges avec le ou les fournisseurs sollicités

CE QUI EST RECOMMANDÉ

L'acheteur veille à estimer et exprimer précisément son besoin

L'acheteur garde la possibilité de négocier avec le ou les fournisseurs sollicités

Rédacteurs : Rodolphe Sellier et Eva Carlin
avec le concours de Rémi Gimazane et Élodie Lefebvre

Création graphique, réalisation : Transfaire
contact@transfaire.com

Achevé d'imprimer : juin 2023

© Ministère de la Culture, 2023