

- II^e partie : Étude qualitative -

3. L'achat public de livres en bibliothèque vu par ses acteurs :
six enquêtes en région

SOMMAIRE

3.1. Synthèse

| | |
|--|----|
| Bibliothèques et fournisseurs locaux : des relations perturbées par la formalisation des marchés..... | 80 |
|--|----|

3.2. Synthèse des enquêtes régionales

| | |
|---|-----|
| 3.2.1. Synthèse de l'enquête ARALD (Rhône-Alpes)..... | 113 |
| 3.2.2. Synthèse de l'enquête ArL PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur)..... | 140 |
| 3.2.3. Synthèse de l'enquête CRLBN (Basse Normandie)..... | 151 |
| 3.2.4. Synthèse de l'enquête ÉCLA (Aquitaine)..... | 162 |
| 3.2.5. Synthèse de l'enquête LLB (Bretagne)..... | 186 |
| 3.2.6. Synthèse de l'enquête MOTif (Ile-de- France)..... | 195 |

- II^e partie : Étude qualitative -

3.1. Synthèse

**Bibliothèques et fournisseurs locaux :
des relations perturbées par la formalisation des marchés ***

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| 0. Méthodologie de l'enquête..... | 79 |
| 1. L'environnement réglementaire des marchés de livres..... | 82 |
| 1.1. Les caractéristiques des modalités juridiques de passation des marchés de livres..... | 82 |
| 1.2. Le coût de la sécurisation juridique..... | 85 |
| 1.3. La perception de l'évolution de l'environnement réglementaire et législatif depuis 2003..... | 89 |
| 2. Les relations entre bibliothèques et librairies en amont et en aval du marché..... | 91 |
| 2.1. La reconnaissance de la nature particulière du marché de livres..... | 91 |
| 2.2. Les outils traditionnels favorisant la diversification des fournisseurs..... | 96 |
| 2.3. L'exécution du marché..... | 99 |
| 3. Le choix des fournisseurs et des critères pertinents..... | 101 |
| 3.1. Les difficultés propres au marché de livres..... | 101 |
| 3.2. La notation des fournisseurs exprime-t-elle le besoin de la collectivité ?..... | 104 |
| CONCLUSION..... | 108 |

* Synthèse rédigée par Sébastien Respingue-Perrin, avec la collaboration de Rémi Gimazane, Hervé Renard et Henri Gay (MCC/DGMIC, Service du livre et de la lecture, département de l'édition et de la librairie).

0. Méthodologie de l'enquête

En complément des éléments quantitatifs produits dans les autres volets du dispositif d'étude, l'enquête qualitative vise à recueillir des expériences concrètes de passation et d'exécution de marchés publics de livres, à rendre compte des contraintes, des stratégies ou des interrogations des acteurs directement concernés.

Elle a été menée en région par les six structures régionales pour le livre (SRL) participant à l'étude, en coordination avec la FILL (Fédération interrégionale du livre et de la lecture) :

- l'Agence Rhône-Alpes pour le livre et la documentation (ARALD) ;
- l'Agence régionale du Livre Provence-Alpes-Côte d'Azur (ArL PACA) ;
- le Centre régional des lettres de Basse-Normandie (CRLBN) ;
- Écrit Cinéma livre et Audiovisuel en Aquitaine (ÉCLA) ;
- Livre et lecture en Bretagne (LLB) ;
- le MOTif, Observatoire du livre et de la l'écrit en Ile-de-France ;

Le nombre et la diversité des régions participantes assurent à l'enquête une couverture géographique garantissant la prise en compte des différents contextes d'achat public de livres en France (régions densément peuplées, ou au contraire plus rurales, possédant ou non un fort réseau de librairies...).

La méthodologie proposée par le Service du livre et de la lecture (SLL) consistait à réaliser un ensemble d'études de cas – cas-type ou cas remarquables, choisis pour leur caractère représentatif ou emblématique des problématiques de l'accès des librairies aux marchés publics de livres.

Le panel de cas recensés avait ainsi vocation à fournir, d'une part, des enseignements concernant l'expérience communément partagée par les professionnels, et, d'autre part, à alimenter la réflexion en identifiant des « bonnes pratiques » ou des mesures innovantes. Par ailleurs, le choix des cas retenus devait, dans la mesure du possible, représenter la diversité des collectivités acheteuses (communes, départements, universités...).

La totalité des cas finalement retenus par les structures régionales portent sur des marchés de bibliothèques. Les marchés publics des établissements scolaires n'ont pas été écartés d'emblée du champ d'enquête, mais les quelques études de cas portant sur ces marchés initialement envisagés par deux SRL n'ont pas pu aboutir ou ont été jugées trop peu représentatives, compte tenu des caractéristiques très différentes des marchés scolaires, pour être prises en compte dans le rapport final.

Selon le cas, les monographies peuvent être consacrées à l'étude d'un seul marché ou à l'étude de la commande publique de livres par plusieurs bibliothèques à l'échelle d'une collectivité. Dans chacun des cas étudiés, il était demandé aux enquêteurs d'interroger de façon croisée des représentants de chacune des familles d'acteurs impliquées dans la politique d'achat de livres :

- la bibliothèque ;
- le service achat de la collectivité ;
- le ou les fournisseur(s).

Les entretiens ont été menés à partir d'une grille proposée par le SLL.

Chaque monographie comporte donc au minimum trois entretiens, voire davantage, plusieurs fournisseurs attributaires des différents lots d'un même marché ayant pu être interrogés.

Chaque monographie est constituée *a minima* des éléments suivants :

- une note introductive, présentant les enjeux ou les motivations de choix du cas ;
- une synthèse des entretiens avec le service achat et la bibliothèque ;
- une synthèse des entretiens avec le(s) fournisseur(s) ;
- une conclusion, présentant les enseignements du cas.

Il est important de souligner que les SRL ont fréquemment choisi d'analyser un seul lot, emblématique de la problématique mise en avant, sans rencontrer l'ensemble des fournisseurs retenus dans le cadre du marché.

D'une région à l'autre, les enjeux observés se recoupent fréquemment :

- « *exemple de marché de bibliothèque attribué exclusivement à des fournisseurs locaux* » ;
- « *attribution à une très grande librairie hors région* » ;
- « *l'échec d'un GIE à un marché, alors que sa candidature avait été sollicitée par la collectivité* » ;
- « *perte puis reconquête de lots pour une même librairie* » ;
- « *une bibliothèque consciente des problématiques de la librairie indépendante tente d'adapter son marché à ses fournisseurs locaux* » ;
- « *conséquences d'une perte de marché pour une librairie locale* » ;
- « *le positionnement de grossistes nationaux sur des lots de faibles montants, dans de toutes petites collectivités* » ;
- « *les effets du plafonnement des rabais* » ;
- « *un fournisseur attributaire de la plupart des lots d'un même marché* ».

| RÉGION | NATURE DES CAS ÉTUDIÉS * |
|-----------------|---|
| AQUITAINE | 2 BM, 1 bibliothèque d'agglomération, 1 BDP |
| BASSE-NORMANDIE | 1 BM, 1 bibliothèque d'agglomération, 1 BU, 1 BDP |
| BRETAGNE | 4 BM, 3 BDP, 1 BU et 1 bibliothèque d'agglomération |
| IDF | 5 BM, 3 bibliothèques d'agglomération, 1 BDP, 1 librairie |
| PACA | 5 BM, 2 BU, 2 BDP |
| RHÔNE-ALPES | 7 BM ou bibliothèques d'agglomération, 2 BDP, 1 BU |

* Certaines monographies regroupent l'étude de plusieurs cas.

Afin de préciser le profil des cas étudiés, on trouvera ci-dessous la ventilation des attributions analysées par les six enquêtes régionales en fonction du type de fournisseur :

| NOMBRE DE LOTS ATTRIBUÉS PAR TYPE DE FOURNISSEURS | | | | | |
|---|--|-------------------------|---------------------------|---|-------------------------|
| | Grossistes et fournisseurs spécialisés | Librairies généralistes | Groupements de librairies | Librairies spécialisées (dont étranger) | Très grandes librairies |
| AQUITAINE | 7 | 19 | 0 | 20 | 5 |
| BASSE-NORMANDIE | 1 | 15 | 0 | 5 | 1 |
| BRETAGNE | 14 | 16 | 3 | 16 | 1 |
| IDF | 29 | 16 | 3 | 24 | 4 |
| PACA | 10 | 30 * | 8 ** | 14 | 7 |
| RHONE-ALPES | 9 | 24 | 0 | 27 | 22 |

* Ce chiffre élevé s'explique par la présence d'un marché de trois lots multi-attributaires, pour lequel 4 librairies généralistes sont prestataires.

** Ces 8 lots constituent un même marché.

Pour la publication, les monographies ont été intégralement anonymisées, afin de prévenir tout risque d'identification des établissements ou des collectivités étudiés, et à plus forte raison, des personnes. Elles ne mentionnent donc ni le nom des personnes, des collectivités ou des entreprises impliquées dans les marchés étudiés ; de la même façon, les références régionales et les autres éléments d'identification du cas ont été supprimés.

On trouvera en Annexe 5 à la fin de ce rapport la liste des 41 monographies réalisées pour l'étude, dont les compte rendus détaillés sont disponibles en ligne ¹.

À l'issue des études de cas, chaque SRL a rédigé une synthèse selon une grille commune. L'objet de ces synthèses était double :

- faire un état des lieux de la problématique des marchés publics dans leur région, telle qu'elle pouvait ressortir, avant la présente étude, des différentes sources d'information (études, journées d'information ou de sensibilisation, connaissance des acteurs locaux) ;
- faire ressortir les principaux enseignements des différents cas étudiés.

Ce sont essentiellement ces synthèses régionales qui ont nourri la présente note, qui s'est également appuyée de façon complémentaire sur le corpus des études de cas.

¹ Notamment sur le site de la DGMIC, rubrique Rapports et études (http://www.dgmic.culture.gouv.fr/article.php3?id_article=1560).

1. L'environnement réglementaire des marchés de livres

1.1. Les caractéristiques des modalités juridiques de passation des marchés de livres

LES MARCHÉS DE LIVRES : UNE FORME JURIDIQUE TRÈS PROCHE D'UNE COLLECTIVITÉ À L'AUTRE

Les marchés étudiés présentent plusieurs traits communs :

- ce sont dans leur immense majorité des marchés à bons de commande, passés selon la procédure de l'appel d'offres ;
- tous les marchés sont allotés ;
- les bibliothèques utilisent la possibilité offerte par le Code des marchés publics de commander 1 % des achats en hors marché, principalement pour des éditions rares, des achats en solde ou de types de documentation ne rentrant pas dans le marché (certaines publications en série, annuaires...).

Ces informations sont conformes aux constatations effectuées lors de l'exploitation d'autres sources : données de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), étude des avis de marché publiés au Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP).

Ces différents éléments restent identiques d'un marché à l'autre, ce qui atteste de l'homogénéisation des modalités des marchés de livres depuis 2002. La forme juridique restant invariante, elle joue donc un rôle « *neutre* » dans la passation des marchés, et ne constitue donc pas un facteur d'explication dans les attributions de marché.

À cet égard, une seule forme atypique de marché a été relevée au cours de l'enquête. Il s'agit d'un marché à bons de commande *multi-attributaires* : si la mise en œuvre de cette solution dans d'autres collectivités nécessiterait un examen attentif du cahier des charges de ce marché, cet exemple de référencement de fournisseurs apparaît comme pertinent à plus d'un titre. Il permet en effet une souplesse de gestion dans les attributions et au cours de l'exécution du marché, en constituant un vivier de fournisseurs.

Le principal problème posé par ce marché est l'allocation des bons de commande aux fournisseurs : « *Les difficultés apparaissent dans l'exécution même du marché et plus précisément dans la répartition des commandes entre les différents attributaires des lots. Il est délicat de respecter les mini/maxi globaux et de veiller à ce que chacun travaille équitablement. Cette articulation représente un temps de travail conséquent pour la personne chargée de la comptabilité.* »²

Ce type de référencement d'entreprises dans le cadre d'un marché constitue certainement une piste à explorer³ : il permet de respecter les prescriptions de l'achat public (à commencer par les obligations de publicité) tout en conservant une souplesse dans la gestion des commandes. Concrètement, ce type de marché, en diversifiant l'attribution des crédits par les acheteurs, contrebalance partiellement les effets pervers liés à la logique d'exclusivité de fourniture propre aux marchés publics.

² Monographie n° 29. Citons à l'inverse le cas d'une collectivité ayant limité le nombre de lots par soumissionnaire.

³ On pensera en particulier à l'utilisation d'autres formes de marchés prévues par le Code, comme l'accord-cadre.

En dehors de ce cas particulier, les seuls éléments de « procédure » utilisés par les collectivités étant susceptibles d'avoir un impact sur le choix de l'attributaire sont la durée du marché (ordinairement, de trois ans) et son corollaire, qui est sa reconduction.

Certaines collectivités ont ainsi décidé de restreindre la durée de leur marché de livres, afin soit de passer sous les seuils formalisés et de limiter les obligations de publicité, soit d'assurer au contraire une remise en concurrence plus régulière des fournisseurs et une rotation de ces derniers.

Par ailleurs, au cours de l'exécution du marché, la décision de le reconduire annuellement ou non peut éventuellement être utilisée par la collectivité pour apporter une souplesse de gestion (par exemple, ne pas renouveler un marché en cas de difficultés répétées avec un fournisseur).

LA RÉPARTITION DES RÔLES ENTRE LES SERVICES

Majoritairement, les entretiens passés en région font part d'une « répartition-type » des rôles dans les collectivités, où les professionnels du livre tiennent un rôle important :

- la bibliothèque assure la définition du besoin, la rédaction du cahier des charges, le dépouillement des offres, la présentation en commission d'appels d'offres et le rapport d'analyse des offres ;
- le service des marchés travaille en collaboration avec la bibliothèque, dans un rôle de contrôle de légalité et de validation des documents. Il évalue les risques juridiques apparaissant au cours du marché et guide ainsi la procédure jusqu'à son terme.

Cette répartition des rôles correspond au clivage traditionnel entre service juridique et service technique. On peut également expliquer ce relatif retrait du service achat sur le marché de livres pour au moins deux raisons :

- il reconnaît la spécificité du commerce du livre et tend donc à charger le service technique de la rédaction du cahier des charges ;
- le prix ne pouvant pas jouer, l'impact financier de ce marché reste limité et l'éloigne des formes usuelles d'optimisation de l'achat public.

Cette répartition des tâches étant fixée, la qualité de l'encadrement de la procédure d'achat par la collectivité dépendra en grande partie de la complémentarité et de l'entente entre ces deux services. Cette dimension peut varier d'un marché à l'autre et influencer sur son attribution, une démarche pédagogique étant nécessaire pour expliquer aux services des achats les spécificités de la commande de livres (par exemple, le fait que la collectivité ne se fournisse pas directement auprès des éditeurs).

Plusieurs bibliothèques font cependant valoir des difficultés. Il semble ainsi souvent délicat de justifier auprès du service juridique la mise hors-marché de certains types d'ouvrages dont la diffusion est restreinte : souscription, courtage, gros caractères ⁴...

Même s'il maîtrise rarement tous les tenants de la procédure ⁵, le rôle du bibliothécaire est donc central pour le déroulement du marché : *« le travail des bibliothécaires dans le choix et la rédaction des critères peut faire la différence. Aujourd'hui, tous les fournisseurs proposent*

⁴ Cette difficulté concerne également de plus en plus la documentation numérique.

⁵ Certains bibliothécaires soulignent leur difficile appropriation du Code.

9 % de rabais. Ce qui va faire la valeur ajoutée de la réponse d'un libraire, cela va être sa capacité à se différencier de ses concurrents tout en répondant précisément aux attentes de la collectivité. Or, si l'on veut juger de cette plus-value, il faut qu'elle ait été demandée, qu'elle ait été inscrite dans le cahier des charges et fait l'objet d'un critère pondéré. Il faut dépasser l'idée souvent émise que le livre est différent. Ce n'est pas optimal en matière d'achat, tout est plus ou moins particulier pour tout le monde et ce ne peut être jugé de manière objective. Il faut absolument repartir du besoin, de l'importance de l'utilisateur. De quoi ai-je besoin pour le satisfaire : de conseils ? d'un choix important ? ... Seule une réflexion pertinente permettra de promouvoir des librairies sans être accusés de faire du favoritisme. ⁶ »

On constate par ailleurs que la formalisation de la passation des marchés de livres a valorisé le rôle de la bibliothèque au sein de la collectivité, dans la mesure où elle est souvent le service qui organise et suit l'exécution du marché pour l'ensemble des services de la collectivité. Elle se positionne ainsi comme chef de file pour l'achat de documentation.

La qualité de la mise en concurrence dépend donc en grande partie des échanges pendant la préparation et la passation entre les services. C'est ce dialogue qui garantit l'optimisation de la formulation du besoin et de la rédaction du cahier des charges, ainsi que l'équilibre entre les impératifs juridiques et techniques ⁷. Dans les collectivités où les relations sont excellentes, ces échanges débouchent sur un processus de pilotage commun des procédures de sélection des fournisseurs : identification des problèmes rencontrés lors du marché, conception des objectifs à atteindre et formulation juridique adaptée afin d'y répondre. Très souvent, pour faciliter le dialogue, les bibliothèques désignent ainsi en interne des personnes référentes sensibilisées au Code des marchés. Pour leur part, les services achats travaillent à affiner l'expression du besoin avec la bibliothèque.

À l'inverse, si ce dialogue est de mauvaise qualité, il se révélera le plus souvent asymétrique et en défaveur du bibliothécaire. En effet, en cas de conflit, le service juridique emporte ordinairement la décision, soit au nom de la sécurisation des procédures, soit par volonté d'homogénéiser la politique d'achat de la collectivité – par exemple pour l'inclusion d'un critère dans le cahier des charges (on citera l'exemple d'une collectivité ayant demandé au service technique de ne pas faire apparaître la notion de *partenariat culturel*).

Ainsi, la prise en compte des particularités du marché de livres apparaît comme très différente d'une collectivité à une autre, en fonction de la sensibilisation des bibliothécaires à cette problématique, du rôle joué par le service achat et du niveau de sécurité juridique souhaitée par la collectivité.

⁶ Monographie n° 34.

⁷ Signalons qu'un élément de tension entre les deux services peut découler de la qualité de la facturation du fournisseur (lisibilité, précision des indications fournies, nombre de factures suffisantes pour effectuer la mise en paiement) – élément « visible » (et donc sensible) du marché de livres pour les acheteurs publics et le service comptable.

1.2. Le coût de la sécurisation juridique

OPTIMISER LES ACHATS AU PRIX D'UNE FORMALISATION EXCESSIVE

L'utilisation des procédures les plus formalisées (appel d'offres, transposition rigide du mécanisme de ce dernier à la procédure normalement plus souple de marché à procédure adaptée⁸...) induit que **le Code des marchés publics est ordinairement perçu par les bibliothécaires comme un instrument lourd et contraignant**. La formalisation croissante des marchés depuis 2001 a, de plus, particulièrement affecté le secteur du livre, familier auparavant de rapports commerciaux plus informels et qui en conserve la nostalgie.

Les bibliothèques pointent ainsi volontiers le temps jugé excessif consacré à la passation du marché et l'ensemble des coûts humains et financiers qui y sont liés : la rédaction des pièces ou leur mise à jour, le dépouillement des offres... Ces contraintes sont souvent motivées par le fait que les services d'achat cherchent à sécuriser au maximum les procédures : « *La menace de sanctions pénales en cas de marchés frauduleux effraie et incite les professionnels à multiplier les clauses pour se prémunir d'éventuelles attaques en justice.*⁹ »

Cette appréciation négative peut cependant être relativisée : elle dépend en partie de la volonté des bibliothèques de maintenir une bonne connaissance de la réglementation entourant les marchés publics, sans *a priori*. Différentes attitudes par rapport au Code peuvent en effet être identifiées : une méconnaissance de ses principes et de ses justifications alimente une attitude qualifiée de « défensive », alors qu'à l'inverse d'autres établissements cherchent à utiliser les marchés publics pour rationaliser de leur action.

Une des pistes envisagées par les bibliothécaires pour faciliter la gestion des procédures consisterait à mettre en commun leur expérience : « *Les bibliothécaires aimeraient pouvoir échanger plus régulièrement avec leurs collègues sur leur façon d'aborder les marchés et certains souhaiteraient une mutualisation avec d'autres bibliothèques, notamment pour ce qui concerne les documents techniques (cahier des charges, allotissement, définition des critères, grilles d'analyse...).*¹⁰ » Ces types de pratiques sont courantes dans l'univers de la commande publique, des outils collaboratifs étant fréquemment développés parmi les acheteurs publics (communication de cahiers des charges, listes de diffusion...).

Ce dernier point montre que **le Code peut être également positivement perçu par les bibliothèques et les services de documentation**, surtout dans les structures importantes. La plus-value liée à l'application du Code peut être résumée par cette réflexion : « *Dans la mesure où on est aujourd'hui soumis à des procédures européennes, ça nous oblige, nous contraint, à voir plus large.*¹¹ »

Les bibliothécaires apparaissent conscients du rôle d'optimisation des achats et des procédures que peuvent jouer les marchés en termes de prévision budgétaire, d'amélioration du circuit des commandes ou de formalisation de la politique documentaire (montants alloués par disciplines ou par sites sur quatre ans, répartition du suivi des lots au sein de l'équipe d'acquéreurs...), sous réserve que la bibliothèque s'approprie ces outils.

⁸ MAPA.

⁹ Synthèse Aquitaine.

¹⁰ Synthèse Rhône-Alpes.

¹¹ Monographie n° 20.

Dans un contexte où les démarches d'évaluation de l'action publique déterminent de plus en plus leur pratique quotidienne, ces professionnels s'appuient donc sur la réglementation comme sur un levier pour améliorer leur action.

LA PUBLICITÉ : UN ÉLÉMENT DE DISCRIMINATION DES FOURNISSEURS ?

Pour ce qui est des mesures de publicité, la pratique de la publication systématique au BOAMP est largement répandue¹², quel que soit le montant du marché. Deux raisons expliquent cela :

- les collectivités ont tendance à calquer la procédure des MAPA sur celle de l'appel d'offres et à ne pas exploiter les souplesses permises par le Code des marchés publics ;
- le coût de la publicité sur ces supports officiels est souvent inférieur à ceux des journaux d'annonces légales (JAL)¹³ et une grande incertitude juridique entoure l'utilisation des autres supports de publicité (comme les sites internet).

En dehors des plates-formes nationales, les collectivités publient l'appel d'offres sur leur site internet ou, plus rarement, dans la presse locale ou spécialisée (*Livres Hebdo*).

Cette pratique trouve donc sa raison d'être à la fois dans un souci de sécurisation du marché et de diminution des coûts. Elle a eu pour conséquences **un renforcement de la concurrence et un élargissement au plan national de l'attribution des marchés de livres** au cours des dernières années.

Les libraires réussissant à conserver ou obtenir des marchés ont tiré les conclusions de ces pratiques et appris à développer une veille efficace : « *J'ai un système d'alerte par internet, sur le BOAMP. C'est dans les 300 € par an. Ça fait gagner un temps fou et ça évite de louper des choses. Sinon, il faut aller sur le site des mairies et ça prend du temps.* »¹⁴ Une librairie très importante déclare consacrer pour sa part 4 200 € en frais de prospection, cette activité étant externalisée auprès d'un prestataire.

Dans ce dernier cas, cette politique de conquête de marchés publics hors de la zone de chalandise traditionnelle de la librairie a été justifiée par une volonté de compenser la perte de marchés locaux au profit d'un libraire d'une autre région.

La diffusion nationale de la publicité a également eu des conséquences diverses en terme de stratégie commerciale pour les fournisseurs de livres :

- si les librairies de taille moyenne peuvent tirer avantage de cette publicité, cette dernière semble avant tout favoriser les grandes librairies. Celles-ci ont ainsi pu mettre en place une stratégie commerciale dédiée à la conquête de marchés publics. L'obtention des marchés a permis dans un deuxième temps d'améliorer leur offre, par exemple grâce à une certification ISO, ou au développement d'un site internet (effet « boule de neige ») ;
- à l'inverse, les petites librairies, moins au fait des règles de publicité et ne disposant le plus souvent pas des ressources nécessaires pour financer les coûts de veille, tendent à se concentrer sur leur zone de chalandise et ne se portent candidates que sur des lots spécifiques correspondant aux points forts de leur fonds et à leurs capacités logistiques.

¹² La totalité des marchés étudiés en Ile-de-France a été publiée au BOAMP.

¹³ La presse locale reste souvent suivie par les fournisseurs, alors qu'elle ne constitue plus obligatoirement la première source de publicité.

¹⁴ Monographie n° 33.

Les mesures de publicité des marchés, fondées sur la formalisation des procédures, ne constituent donc pas une garantie d'égalité de traitement des candidats – dans les faits, il subsiste toujours en effet une dissymétrie d'information liée à leur la taille.

Afin de corriger ces effets pervers, les libraires, peu ou mal informés des dispositifs de publicité, sont souvent avertis en amont du lancement du marché par les services de la collectivité : « *Si on veut toucher les “locaux”, on les appelle directement pour les prévenir qu'une annonce est sortie.* »¹⁵

LE COÛT DES RÉPONSES AUX CAHIERS DES CHARGES

S'il n'est pas anormal que la prospection de marchés publics induise des coûts, les synthèses régionales tendent à montrer qu'une simple candidature engendre des frais incompressibles (notamment la mobilisation d'un ou plusieurs libraires pour la préparation et le suivi du dossier) dont les collectivités semblent souvent peu conscientes.

Cela constitue pourtant pour de nombreux libraires le premier facteur de découragement. Ainsi les principales critiques des libraires concernant les marchés portent plus sur leur préparation que sur leur exécution :

- les délais souvent jugés trop courts et trop rigides pour répondre aux appels d'offres ;
- point particulièrement mis en avant : la demande de nombreuses pièces justificatives dont l'oubli peut motiver le refus de l'examen d'une offre (DC5 , DC6...) ;
- le temps requis par la rédaction des mémoires techniques.

À titre d'illustration des difficultés posées par ces exigences, voici ce que déclare un libraire à propos du temps de préparation d'un dossier de candidature : « *Il faut le temps de comprendre le marché, chercher les K-Bis et toute la paperasse. Je dirai une journée, parfois plus. Une collègue de la ville voisine nous a appelé l'autre jour. Elle voulait des infos sur les procédures européennes. Le dernier marché de la ville est passé via un marché européen. C'est quand même énorme ! Elle y a passé un temps fou. C'est la première fois qu'elle répondait à ce type de marché.* »¹⁶

Un fort besoin de simplification administrative (passant éventuellement par la limitation du nombre de pièces), ou d'accompagnement lors de la réponse aux appels d'offres, est donc exprimé. On peut noter que peu d'échanges semblent, paradoxalement, intervenir à ce stade de la passation des marchés entre acheteurs et fournisseurs.

Il faut également souligner que plusieurs SRL insistent sur l'importance pour les libraires de valoriser leur offre lors de leur réponse au cahier des charges et de veiller à la rédaction et à la présentation de leur dossier.

Afin de fournir une vue exhaustive sur le coût des marchés pour les libraires, il est important de mettre en regard l'ensemble des éléments déterminant la décision de candidater.

- En premier lieu, l'obtention d'un marché assure, certes, un accroissement significatif du chiffre d'affaires (CA). De ce fait, l'obtention de marchés publics permet d'obtenir des remises plus importantes auprès des éditeurs. *In fine*, la vente aux collectivités peut se développer jusqu'à représenter un segment du chiffre d'affaires très important (50% du CA pour certaines

¹⁵ Monographie n° 2.

¹⁶ Monographie n° 24.

librairies spécialisées) et constituer une condition du maintien de l'activité de vente au détail. Enfin, *« on peut noter une corrélation positive entre la modernisation et la taille de la librairie et son implication dans les marchés publics de livres »¹⁷*.

- Pourtant, l'attribution d'un marché public, en dépit du plafonnement des rabais, n'est pas perçue comme suffisamment rémunératrice par beaucoup de libraires :
 - le rabais de 9 % accordé quasi systématiquement aux bibliothèques et le reversement de 6 % à la Sofia, amputent mécaniquement de 15 % la marge du libraire. Pour une remise éditeur de 33 %, la marge commerciale des libraires sur les marchés de collectivités tombe à 18 %. Certains libraires soulignent que dans ces conditions, seuls les libraires bénéficiant déjà de remises plus élevées sont en situation de se porter candidats ;
 - par ailleurs, malgré le raccourcissement réglementaire des délais de paiement, les retards occasionnels de paiement des collectivités, ou l'exigence de la collectivité de ne payer qu'une fois l'intégralité de la commande livrée, peuvent mettre en très grande difficulté la trésorerie des librairies (principalement en fin d'année, quand les délais de facturation sont plus longs).

De plus, il est intéressant de noter que, dans les entretiens, cette part du chiffre d'affaires est avant tout perçue comme « volatile » et qu'ainsi, vu son importance relative, la perte du marché est susceptible de fragiliser durablement la librairie : *« plus qu'une perte de chiffre d'affaires, c'est l'impact sur l'effectif en personnel qui inquiète les librairies généralistes ayant un nombre important de salariés. La perte d'un marché important peut rapidement menacer deux ou trois emplois »¹⁸*. En cas de non-reconduction du marché, la librairie devra ainsi faire face l'année suivante aux charges et impositions calculées sur l'assiette de la période d'exécution du marché, et cela sans disposer de ressources supplémentaires.

Une part de 15 % de « chiffres d'affaires collectivités » semble ainsi constituer un point d'équilibre – ou plus exactement un seuil de bascule – pour de nombreuses librairies générales : au-delà, ces dernières choisissent, si leur volume d'activité le permet, de développer un service dédié aux collectivités.

- Enfin, le choix de se porter candidat à un marché public n'est pas financièrement neutre pour une librairie, même si la loi de 2003, en limitant la concurrence par les rabais, a permis à de nombreux libraires de se porter de nouveau candidats à des marchés. Comme l'explique un libraire : *« le travail avec les collectivités nous est indispensable et nous devons aussi nous positionner sur ces marchés mais nous devons faire extrêmement attention à ne pas le faire au détriment de nos services aux lecteurs et à ne pas trop impacter notre marge. Aujourd'hui, où il est difficile de faire augmenter son chiffre d'affaires grand public, beaucoup sont tentés de rechercher des marchés et, lorsqu'ils en ont, d'en prendre d'autres »*. Les synthèses régionales font ainsi apparaître le calcul en termes de coût et de logistique conduisant à répondre ou non à un marché, ce dernier devant être suffisamment rémunérateur pour couvrir les frais de transport et de personnel supplémentaires : *« les contraintes logistiques rentrent aussi en ligne de compte. Ainsi la principale librairie généraliste de l'agglomération ne répond pas à des marchés hors région pour des raisons de logistique ; les collectivités les plus éloignées avec qui elle travaille sont à 15 km. »¹⁹*

¹⁷ Synthèse PACA.

¹⁸ Synthèse Basse-Normandie.

¹⁹ Synthèse Basse-Normandie.

Ces éléments expliquent en partie la réticence de certains petits libraires, surtout de ville moyenne, à soumissionner, à tel point que quelques collectivités font part d'un nombre insuffisant de soumissionnaires lors de la passation de leur marché.

1.3. La perception de l'évolution de l'environnement réglementaire et législatif depuis 2003

LES ÉVOLUTIONS DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS : UN CADRE JURIDIQUE TROP INSTABLE

Les professionnels regrettent volontiers l'instabilité créée par les moutures successives du Code des marchés publics.

La constitution d'un marché public dès le premier euro (Code 2004) a conduit à qualifier de marchés publics une série de contrats publics qui échappaient auparavant aux mesures induites par le Code. Plusieurs bibliothèques, souvent de petite taille, ont ainsi été contraintes de formaliser des procédures dans l'urgence (choix des critères, des lots...).

Une autre mesure du Code des marchés de 2004 a été de créer la notion de marché sans formalités préalables : un seuil de 4 000 euros hors taxes a été introduit, en deçà duquel aucune procédure formalisée de comparaison des offres n'est nécessaire. Ce seuil constituait une réponse souple aux difficultés rencontrées par les acheteurs publics en matière de commandes de faible montant.

La modification du Code des marchés intervenue en 2006, qui a principalement porté sur l'obligation d'allotir, a moins concerné les marchés publics de livres pour lesquels cette pratique était déjà très largement répandue.

Par ailleurs, chaque modification affecte directement la rédaction des cahiers des charges (par exemple, le remplacement du terme de « personne responsable du marché » par celui de « pouvoir adjudicateur »), d'où un important travail de veille et de mise à jour des documents.

Les règles de computation successive des seuils, l'obligation de faire figurer la pondération des critères au lieu de leur simple hiérarchisation, l'obligation de produire des rapports d'analyse des offres détaillés ou les modifications des seuils des procédures constituent autant d'éléments qui ont dû être pris en compte par les bibliothécaires, rendant le suivi des marchés de plus en plus technique tout en nécessitant un temps d'adaptation après leur introduction.

Le principal problème posé par ces évolutions tient au souci de garantir la légalité des procédures utilisées. De ce point de vue, il faut souligner que la dimension fortement jurisprudentielle de l'application du Code des marchés publics constitue un frein à son utilisation, les acheteurs dépendant sur de nombreux points de la décision du juge.

L'ÉVALUATION DE LA LOI DE 2003 PAR LES PROFESSIONNELS

Il est généralement reconnu par les professionnels interrogés que la loi du 18 juin 2003 a atteint son objectif de restaurer l'accès de la librairie à la commande publique.

Même la limitation des rabais introduite par la loi n'est pas jugée de façon systématiquement négative par les bibliothécaires, beaucoup y voyant un prolongement de la loi du 10 août 1981

sur le prix du livre et même l'opportunité d'améliorer le fonctionnement de la gestion des commandes. Comme le dit un bibliothécaire : *« [C'est] une bonne chose tout de même. Avant on réfléchissait en critères de prix maintenant on recherche la qualité. Avant 2003 on avait un fournisseur qui faisait 25% de rabais mais le service était nul. Dès qu'un livre était difficile à trouver il abandonnait. »*

Les entretiens avec les libraires et les bibliothécaires confirment l'importance prise, avant la loi relative au droit de prêt en bibliothèque, par le critère de prix dans les marchés de livres. Les montants des rabais fréquemment cités avant sa mise en application s'établissaient entre 18 % et 25 %, voire plus pour les lots très fortement rémunérateurs ²⁰.

Le sentiment exprimé par certains libraires est plus paradoxal. Si les libraires locaux sont les principaux bénéficiaires des mesures prises en 2003, il est parfois dit qu'en définitive, *« les grands gagnants du plafonnement des rabais de 2003 sont les grossistes : l'économie réalisée leur permet d'investir dans une stratégie pour améliorer leurs services aux collectivités »* ²¹.

Selon certains, la loi aurait donc eu également comme effet de gommer le clivage traditionnel entre libraires et grossistes, le développement de services par les grossistes les rapprochant de grandes librairies ayant développé un service dédié aux collectivités.

LA SOFIA : UN ACTEUR MAL CONNU

On rappellera que l'objectif principal de la loi du 18 juin 2003 – sans doute un peu lointain pour des professionnels pour qui elle est d'abord synonyme de plafonnement des rabais – est de permettre la rémunération des auteurs et des éditeurs au titre du prêt en bibliothèque : la rémunération est calculée à partir des exemplaires de leurs œuvres achetés par les bibliothèques et elle est répartie à parité entre les ayants droit.

La loi prévoit une gestion collective de cette rémunération. La Sofia (Société française des intérêts de l'auteur de l'écrit) est la société actuellement agréée pour remplir cette mission. Afin de garantir l'exhaustivité du recensement de l'achat de livres, une double déclaration est effectuée :

- la déclaration des fournisseurs constitue le document de base pour le calcul de la perception et de la répartition du droit de prêt ;
- la déclaration de la bibliothèque permet dans un deuxième temps de recouper la déclaration des fournisseurs.

Gérée à parité par des organisations d'auteurs et d'éditeurs ²², la Sofia a peu de familiarité avec le point de vue des bibliothèques. L'étude fait apparaître qu'il serait souhaitable, sept ans après le vote de la loi, que la Sofia, avec l'appui des organisations professionnelles, renouvelle sa communication en direction des libraires et des bibliothécaires, notamment pour rappeler comment fonctionne le système ou pour mieux expliquer l'utilité du dispositif de double déclaration par les fournisseurs et les bibliothécaires : assurer la collecte la plus large des

²⁰ Voir en Annexe 4 les quelques indications de rabais mentionnés dans les avis BOAMP et JOUE des 49 marchés étudiés dans l'étude quantitative. S'ils se situent généralement à l'intérieur de la fourchette de 18 % à 25 % évoquée lors des entretiens, ils atteignaient jusqu'à 28 % sur les lots courants, voire 30 % sur l'un des marchés étudiés.

²¹ Réflexion paradoxale qui fait écho au procès fait il y a 25 ans à la loi sur le prix du livre dont certains, détracteurs de la loi, mais aussi quelques libraires – qui n'auraient pourtant en aucun cas voulu revenir au régime antérieur –, déclaraient qu'elle avait surtout bénéficié aux grandes surfaces en leur permettant d'améliorer leur marge.

²² La Sofia a été créée en 1999 à l'initiative de la Société des Gens de Lettres et rejointe en 2000 par le Syndicat National de l'Édition.

droits qui seront versés aux auteurs et aux éditeurs, bien sûr, mais aussi garantir qu'il n'y a pas de distorsion de concurrence entre les fournisseurs qui respectent la loi et ceux qui décideraient de s'en affranchir. Ce dispositif est en effet toujours mal ressenti par une partie des bibliothécaires : *« L'obligation de déclarer ses achats pour vérifier les retours des libraires s'est mal passée. Il y avait sûrement une autre pédagogie à avoir. On est pas là pour fliquer les libraires (...) Beaucoup de bibliothèques me disent qu'elles ne déclareront pas tant qu'elles ne sauront pas comment ça marche réellement et à qui va l'argent. On doit rappeler que c'est une obligation. Et il est surtout temps de communiquer de nouveau là-dessus en expliquant mieux comment ça marche. »*²³

La lourdeur administrative des procédures est soulignée par de nombreux libraires et bibliothécaires, qui voient dans le dispositif une « usine à gaz », avec des frais de gestion importants.

Si ces propos semblent nous ramener dix ans en arrière (les termes d'« usine à gaz » et de « frais de gestion importants »²⁴) faisaient partie intégrante des argumentaires des associations de bibliothécaires dans leur combat contre toute forme de droit de prêt à la fin des années 1990) et renvoient une image déformée de la réalité des pratiques des bibliothèques (la grande majorité des bibliothèques déclarent leurs achats à la Sofia, qui n'aurait pas pu sans elles collecter les informations sur près de 115 M € d'achats de livres en 2007²⁵), il n'en reste pas moins que les actions de communication engagées par la Sofia (participations à des rencontres et des salons en région, courriers, réunions régulières d'un comité de pilotage associant fournisseurs, bibliothécaires et leurs organisations professionnelles, etc.) ne semblent pas avoir touché tous les acteurs concernés, comme en attestent les observations de plusieurs synthèses régionales.

2. Les relations entre bibliothèques et librairies en amont et en aval du marché

2.1. La reconnaissance de la nature particulière du marché de livres

LA MISE EN AVANT DU CARACTÈRE SPÉCIFIQUE DU COMMERCE DU LIVRE

Les professionnels interrogés en région font fréquemment état de la singularité du marché d'achat de livres. Cette perception s'appuie sur plusieurs arguments :

- la loi sur le prix unique du livre, qui fait consensus au sein des professionnels des bibliothèques, a comme objectif la préservation de la diversité culturelle. Elle a, à ce titre, permis au commerce de librairie de se maintenir (ce sentiment étant parfois exprimé par l'idée que le livre est un bien « à part », voire échappant au secteur de l'économie marchande) ;
- la librairie est très souvent un acteur de premier plan dans l'aménagement culturel d'un territoire ;
- le rôle joué par la librairie indépendante dans la valorisation de petits éditeurs, souvent locaux, est comprise par les bibliothèques. Cela est encore plus vrai quand il s'agit d'un

²³ Monographie n° 20.

²⁴ On signalera à ce propos que, comme le mentionne notamment le rapport d'avril 2008 de la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits (<http://www.ccomptes.fr/fr/CPCSPRD/documents/divers/SPRD-5e-rapport2007.pdf>, pp. 27-28), les frais de gestion de la Sofia (10 % selon ce rapport) se situent très sensiblement en dessous de la moyenne des frais de gestion des SPRD (20,9 %), ce qui répond également à la critique « d'usine à gaz » faite au dispositif mis en place pour le droit de prêt.

²⁵ Cf. Chapitre 1 de l'étude quantitative, *Les achats de livres des bibliothèques 2005-2008 : une exploitation des données Sofia*, p. 27.

éditeur (par exemple en sciences humaines) pour lequel les bibliothèques constituent un des principaux débouchés ;

– s'agissant de marché de livres courants, la neutralisation du critère prix reporte les critères de mise en concurrence sur la seule offre de services, sans prise en compte de la qualité de la librairie, par exemple dans son activité de vente aux particuliers.

Les bibliothécaires ont par ailleurs majoritairement conscience du rôle de levier que peut jouer l'achat public de livres comme outil d'aménagement culturel. Leur politique d'achat ne peut donc être analysée uniquement en termes d'optimisation, ou de « mieux disant », au sens du Code des marchés publics.

Sans doute, ce sentiment de la particularité du commerce de librairie joue-t-il plus ou moins en fonction de la politique de la collectivité, de la nature de la bibliothèque (les bibliothèques universitaires semblent moins concernées) et ne doit pas faire oublier que le marché met avant tout en relation un fournisseur et un client.

Les libraires, en tant qu'acteurs locaux, ont vraisemblablement plus souvent l'occasion de s'adresser aux élus qu'aux services techniques. L'implication des élus est en effet souvent décisive : *« au moment de la mise en place des marchés, notre souci premier a été de maintenir les relations avec les six libraires locaux. C'était une volonté du maire. Nous avons donc conçu les lots de manière à assurer une bonne répartition des acquisitions. »*²⁶

Même si le souhait de peser sur des arbitrages purement politiques en amont du marché existe, certains libraires ont parfaitement intégré le rôle des bibliothécaires, comme « point d'entrée » auprès de la collectivité. Ils peuvent en effet ainsi valoriser leur rôle dans la chaîne du livre, et principalement dans le soutien à la petite édition.

Enfin, outre une dimension strictement économique, les libraires voient également dans les marchés publics un moyen de s'inscrire dans leur environnement. En ce sens, les marchés publics constituent un élément de *« reconnaissance professionnelle »*²⁷.

Il est donc nécessaire de souligner l'importance de la proximité de la bibliothèque et de la librairie autour d'un élément commun : le public et la connaissance de ce dernier. Ce point est mis en avant par un libraire pour la bonne gestion de son lot « office »²⁸ : *« nous sommes en capacité de fournir un office adapté car nous avons maintenant une bonne connaissance de leurs acquisitions grâce au suivi de l'historique de leurs achats ; nous avons discuté "lecteurs" et connaissons leur public, savons ce que nous pouvons leur proposer, ce qui fonctionnera. »*²⁹ Dans une autre étude de cas, la direction d'une bibliothèque universitaire déclare souhaiter l'implantation d'une librairie sur le campus, parce qu'il importe de mettre en place le maximum de points de rencontre entre les livres et leur(s) public(s).

²⁶ Monographie n° 22.

²⁷ Synthèse Bretagne.

²⁸ Mode de gestion des commandes qui consiste en la commande par le bibliothécaire de nouveautés préalablement sélectionnés par le libraire, selon diverses modalités (envoi postal des ouvrages à la bibliothèque, présentation sur site...). Ce type de gestion s'oppose à l'achat sur commande à partir d'un catalogue ou d'une base bibliographique.

²⁹ Monographie n° 23.

La constitution des fonds des deux structures, les échanges et les partenariats sont autant d'éléments d'une politique locale du livre, que les modes de fonctionnement propre à chaque établissement ont tendance à faire perdre de vue.

LES MARCHÉS PUBLICS DE LIVRES, ENJEU ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL POUR LE TERRITOIRE

Comme dans la plupart de leurs relations marchandes, les bibliothécaires interrogés manifestent fréquemment un certain « *conservatisme* » dans le choix de leurs fournisseurs : ils s'appuient ainsi volontiers sur des relations de confiance tissées de longue date.

En interdisant expressément de prendre en compte l'implantation locale et la notion de proximité comme critère d'attribution des offres, le Code des marchés publics interdit de fait aux directeurs et acheteurs locaux le soutien aux entreprises locales par la commande publique. Pour cette raison, il est parfois perçu comme une entrave au maintien d'un tissu commercial qui, par sa participation à l'aménagement culturel du territoire, peut être considéré d'intérêt public.

Il n'apparaîtra donc pas étonnant que de nombreuses études de cas réalisées en région mettent en avant des exemples de collectivités où le maintien de la librairie locale constitue un enjeu politique essentiel.

Cela n'est cependant pas toujours le cas, comme en témoigne par exemple l'absence des élus en charge de la culture dans les commission d'appel d'offres (CAO) des collectivités. Les représentants du pouvoir adjudicateur bénéficiant d'une voix délibérative en commission ignorent souvent tout des spécificités du marché du livre, la qualité de l'analyse des offres repose alors exclusivement sur l'expertise du service technique.

Les bibliothèques déclarent pour leur part être conscientes des enjeux que présente le maintien de la librairie locale : « *travailler avec un libraire qui n'est pas de la ville ça me gêne toujours. C'est peut-être vieux jeu mais je crois que notre rôle est aussi de faire travailler la librairie locale.* »³⁰ Par ailleurs, travailler avec un fournisseur local permet également de mieux ancrer la bibliothèque dans son environnement. En ce sens, certains professionnels évoquent une démarche « militante » : « *la concurrence, ça tue plein de gens, et notamment les petits commerces. On évolue dans le domaine du livre, soit un bien culturel, quasiment un bien public, et on renforce encore la concurrence !* »³¹

Cette volonté de travailler avec le tissu culturel local n'est cependant pas évidente à justifier en interne et auprès des fournisseurs :

– pour la bibliothèque, elle est susceptible de se heurter à la contrainte de « bonne gestion ». Une SRL résume ce dilemme par la formule suivante : « *doit-on favoriser à tout prix l'échelon local, si celui-ci ne peut pas répondre convenablement aux besoins des bibliothèques* »³² ? »

– pour ce qui est des libraires, la proximité peut également être vue comme un élément discriminant dans l'appréciation faite sur l'analyse des offres (les lots par exemple sont « fléchés », « les jeux faits d'avance »...), quel que soit le degré d'information sur l'attribution du marché et l'information dans les notifications des candidats. Un libraire, par ailleurs titulaire de marchés, l'exprime ainsi : « *une bibliothèque aime travailler avec tel libraire et*

³⁰ Monographie n° 20.

³¹ Monographie n° 4.

³² Synthèse Aquitaine.

cela se trouve dans l'attribution des lots. Certaines réponses se limitent à communiquer les notations de l'attributaire. D'autres envoient une copie du rapport de présentation des offres qui énonce l'argumentaire du jury de sélection ³³»

Une absence de communication efficace et d'implication de la part des professionnels du livre risque d'avoir des répercussions : on pense ici à l'exemple d'une collectivité dont la charte d'achat attribue une très forte pondération systématique au critère prix, y compris au marché de livres. La reconnaissance des particularités de ce dernier au sein de la politique d'achat des collectivités apparaîtrait ainsi comme un premier pas permettant de clarifier et de formaliser les modalités de passation de ce marché.

Si le service juridique estime délicat d'inscrire la spécificité du marché de livres dans une charte d'achat qui a une vocation générale, elle pourrait au moins, par exemple, être mentionnée dans le projet de service de la bibliothèque, validé par sa tutelle.

UN CADRE ADMINISTRATIF QUI TEND À DISTENDRE LES RELATIONS ENTRE BIBLIOTHÉCAIRES ET FOURNISSEURS

La formalisation des procédures a par ailleurs conduit à concentrer la commande publique sur un nombre plus réduit de fournisseurs. Comme le remarque un bibliothécaire : *« Avant on travaillait avec le tissu local et notamment avec certaines librairies aujourd'hui disparues. On s'approvisionnait chez le gros libraire généraliste local et on complétait chez les petits libraires. Les marchés ont réduit le nombre de nos fournisseurs.* ³⁴ »

Dans ces conditions, toute mesure susceptible de « fluidifier » le processus de commande semble bienvenue : *« Le passage du seuil contraignant de 4 000 € à 20 000 € est une bonne chose car cela va permettre aux petites bibliothèques de faire des acquisitions hors marchés et donc de diversifier à leur guise leurs fournisseurs.* ³⁵ »

La formalisation des marchés a donc eu tendance à éloigner de la commande publique un certain nombre de fournisseurs. En effet, les achats auparavant passés directement auprès du libraire local ou d'un panel de fournisseurs connus et limités, apparaissent désormais réservés aux seuls opérateurs ayant les moyens de soumissionner : *« en modifiant le cadre législatif et réglementaire qui organise les achats publics de livres, ces réformes ont éloigné les librairies de proximité des bibliothèques* ³⁶ ».

Un cas concret issu des entretiens illustre la façon dont la proximité entre bibliothécaire et libraire peut permettre d'attribuer un marché à candidat perçu comme étant de valeur : en dépit d'un dossier très mal monté, un bibliothécaire a réussi à « sauver » en CAO la candidature d'une librairie réputée pour sa qualité et son sérieux. D'autres études de cas illustrent pour leur part le « carcan » qui peut être ressenti par souci du respect des procédures et en l'absence d'échanges préalables. Comme l'explique un responsable de service des achats dans une étude de cas où un libraire a vu sa candidature rejetée suite à la remise d'un dossier lacunaire : *« on se base sur les documents qu'on nous remet, pas sur la plaquette de*

³³ Monographie n° 27.

³⁴ Monographie n° 16.

³⁵ Monographie n° 27. Le relèvement du seuil des MSFP à 20 000 € HT dans le CMP 2009 a été ramené par décision du Conseil d'État à 4 000 € HT le 10 mai 2010.

³⁶ Synthèse Ile de France.

présentation. En plus il ne s'agit pas d'un MAPA, sinon on aurait pu négocier et dire aux libraires un par un "là, vous n'avez pas expliqué..."³⁷ »

Plusieurs fournisseurs regrettent par ailleurs de ne plus avoir de contacts avec leurs clients, ou alors de les voir réduits à un dialogue purement administratif entre prestataire et donneur d'ordre.

Une réflexion partagée sur l'organisation et la gestion des commandes (par exemple, la présence d'un lot office où le libraire présente des nouveautés) peut être l'occasion de maintenir ces échanges.

« Le souci de rationaliser le processus d'acquisition au sein de la BM est perçu par la collectivité comme un progrès mais on constate qu'elle se fait au détriment d'une relation directe entre bibliothécaires et libraires. En effet, les visites des bibliothécaires en librairies se raréfient, tandis que les échanges électroniques se multiplient. Le libraire regrette cette évolution. Il estime que la hiérarchisation du processus de commande est cloisonnant voir "déshumanisant". Le libraire constate qu'il n'est désormais qu'un "prestataire de services", lequel service est géré par la collectivité.³⁸ »

On notera enfin que cette raréfaction des contacts avec les fournisseurs est particulièrement déplorée par les petites bibliothèques, qui avaient souvent noué des liens étroits avec les fournisseurs locaux.

Si la formalisation des procédures rigidifie les relations entre fournisseurs et bibliothécaires pendant la durée de la passation du marché, elle n'interdit évidemment pas aux fournisseurs de chercher à dialoguer avec les collectivités en dehors de cette période. Un échange de qualité en amont du marché constitue naturellement un facteur susceptible d'améliorer la conception du marché (par exemple, de réfléchir aux besoins de la bibliothèque et de choisir les critères y répondant au mieux), voire de se traduire par l'attribution d'un ou plusieurs lots lors de la passation d'un marché, si la réponse de la librairie est de qualité.

L'efficacité de la relation du libraire avec son client repose ainsi sur un travail « actif » de suivi du dossier et de présence auprès de la bibliothèque. Une fois le marché initié, le respect des procédures primera et les échanges seront beaucoup plus encadrés – même dans le cas où un candidat « pressenti » n'a pas présenté un dossier de qualité.

Les journées d'échanges interprofessionnelles sont fréquemment citées comme exemple de bonne pratique, ce type de médiation entre acheteurs et fournisseurs ayant permis une évolution significative de la politique de plusieurs établissements.

³⁷ Monographie n° 30.

³⁸ Synthèse Aquitaine.

2.2. Les outils traditionnels favorisant la diversification des fournisseurs

L'ALLOTISSEMENT : UN FACTEUR CLÉ DU MARCHÉ

Dans les marchés étudiés, les pratiques d'allotissement sont très variées, tant par leur nombre que par leur nature: « *L'allotissement est défini en général en fonction du type d'ouvrage (littérature, documentaire, bande dessinée...), du type de public (adultes, jeunes, personnes mal-voyantes) et du type d'usage (nouveauautés, ouvrages de fonds, livres reliés.* »³⁹

L'allotissement apparaît comme un élément essentiel de la politique d'achat, la décision de créer un lot permettant par exemple de faciliter la candidature d'un type de fournisseur (voire de la susciter, dans le cas de collectivités ayant à cœur de valoriser un libraire local). Il est en effet possible de jouer sur des critères spécifiques, pensés « sur mesure » pour permettre l'accès au marché d'un type de candidat.

Les marchés d'achats de livres ne dérogent donc pas à ce principe général de la commande publique qui fait de l'allotissement une modalité essentielle permettant de favoriser l'accès des petits fournisseurs. Comme le rapporte un service des marchés : « *le dernier marché a été fortement alloti pour permettre de multiplier les fournisseurs* »⁴⁰.

Le résultat attendu n'est cependant pas toujours au rendez-vous :

- une SRL rapporte le cas d'une collectivité ayant décidé, suite à une expérience malheureuse de passation, que « *les lots géographiques [seraient] abandonnés au profit de lots thématiques (qui peuvent pour partie privilégier les librairies spécialisées)* ». Dans une autre étude de cas, un allotissement géographique a en revanche favorisé l'accès d'un libraire local ;
- de même, la multiplication des lots peut souvent être interprétée comme un indice de la volonté d'une collectivité de garantir une diversification de ses fournisseurs, mais il n'est pas rare qu'une consultation fortement allotie se solde par une concentration des lots entre les mains de quelques fournisseurs au terme de l'analyse des offres⁴¹.

On notera également que la possibilité offerte par le Code des marchés publics d'utiliser des critères de choix différents selon les lots n'est pas systématiquement utilisée, ce qui a pour effet pervers de favoriser le fournisseur ayant présenté la meilleure offre dans le critère le plus fortement pondéré – jusqu'à lui permettre de remporter mécaniquement l'intégralité des lots.

Si aucun type d'allotissement ne garantit à lui seul la diversité des fournisseurs qui seront finalement retenus, les cas étudiés font cependant ressortir des configurations généralement favorables à cette diversité :

- **la présence de « lots d'office »**, à condition toutefois que les ouvrages ne soient pas envoyés systématiquement en bibliothèque (ce qui implique des coûts de transport et de manutention importants), mais qu'ils puissent être consultés en librairie. Une modalité, qui

³⁹ Synthèse Rhône-Alpes.

⁴⁰ Monographie n° 30.

⁴¹ Voir la monographie n° 10, où l'examen des critères des offres a joué dans le sens de l'attribution à un grossiste de la majorité des lots : « *Quand on compare la notation du fournisseur A (généraliste local) et celle du fournisseur C (grossiste local), on constate que :*

- *sur la valeur technique (= qualité du service rendu), le différentiel s'est porté sur la gestion des livraisons erronées, et les propositions développement durable (6 points de différence en tout, en faveur du fournisseur C).*
- *sur les délais : le fournisseur C a obtenu 4 points sur la livraison express gratuite (note maximale), pour 0 attribué au fournisseur A (qui a obtenu 1 point supplémentaire sur la fréquence des livraisons).*
- *sur le prix : en précisant son taux de rabais pour les livres à fournir à l'IUFM (15%) [NB. il s'agit en l'occurrence de livres scolaires, donc non plafonnés], le fournisseur C est le seul à avoir eu la note maximale (soit 2 points de plus que les autres). »*

permet de valoriser le conseil du libraire pour ce type de lot, est de prévoir la constitution de « grilles d'office » à partir d'une liste d'ouvrages pré-sélectionnés (l'« office » est alors sans retour) ;

- les **lots d'urgence**, visant à livrer en très peu de temps des ouvrages disponibles immédiatement en stock.

À l'inverse, on signalera des pratiques que les libraires considèrent comme défavorables :

- constituer des **lots de très faibles montants**. Cela est souvent le cas dans les marchés constitués de nombreux petits lots, ce qui implique qu'un équilibre doit être trouvé par la collectivité lors de la rédaction du cahier des charges ;

- **ne pas maintenir l'indication du montant prévisionnel des lots**. En effet, l'étroitesse de la marge des libraires implique qu'ils conservent une visibilité sur les volumes traités. De ce point de vue, la liberté autorisée par le Code 2006 de ne pas indiquer les minimum et maximum induit un manque de visibilité susceptible de décourager la librairie de se porter candidate.

Enfin, les libraires tendent à rejeter les lots portant sur la **livraison d'ouvrages très faiblement diffusés** (souvent dans le domaine régional ou des beaux-arts ou des lots « petits éditeurs »). Ces lots, parfois qualifiés de « lots alibis » sont certes plus facilement attribués à des libraires, mais ils sont en général de faible montant et occasionnent des frais de recherche et de transport souvent significatifs, qui sont d'autant moins couverts que les conditions commerciales obtenues de ces éditeurs (remise, délais de paiement) sont très sensiblement moins favorables que sur les lots courants.

LES REGROUPEMENTS DES LIBRAIRES

Traditionnellement, la politique de la majorité des librairies en matière de marchés publics consistait à ne se porter candidat qu'aux marchés de leur commune ou aux marchés situés dans leur zone de chalandise. Le développement récent par des librairies de taille plus importante de stratégies beaucoup plus agressives, favorisé par la publicité croissante des marchés induite par les réformes du CMP, est venu perturber ces équilibres traditionnels. Ainsi l'enquête Écla Aquitaine relève que « *le durcissement de la concurrence entraîne des changements de pratiques qui créent des tensions entre libraires* ⁴² ».

Le regroupement de petites librairies, le plus souvent autour d'une librairie solidement implantée localement, est souvent cité comme une des réponses adaptées à la concurrence des grossistes et des très grandes librairies. Si les groupements d'intérêt économique (GIE) sont autorisés à soumissionner à un marché, l'article 51 du Code des marchés publics permet aussi le recours au groupement momentané d'entreprises (GME), qui est une structure plus souple.

Cette solution de « co-traitance » permet à des petites entreprises de regrouper leurs moyens financiers et humains pour répondre à des appels d'offres et figure parmi les principaux outils offerts par le Code pour faciliter l'accès des PME à la commande publique.

Plusieurs librairies se sont emparées de cet outil, qui existe dans les textes depuis 2001, pour se porter candidates. En effet, la décomposition en lots (souvent thématiques) du marché de livres d'une collectivité se révèle particulièrement favorable au regroupement de librairies : la

⁴² Synthèse Aquitaine.

répartition des lots et des commandes s'effectue naturellement sur le fondement de leurs spécialisations respectives.

Un autre élément intéressant pour les libraires consiste à utiliser le GIE ou le GME comme un instrument de gestion des commandes, par exemple en permettant aux libraires généralistes accaparés par la mise en place des romans de septembre de se reposer sur leurs confrères spécialisés pour faire face aux commandes des collectivités à ce moment de l'année.

Comme signalé dans le cas de la constitution d'un fonds de bibliothèque municipale à vocation régionale (BMVR), cette formule de mutualisation permet à des librairies de se porter candidates à des lots importants, leur conférant une crédibilité qu'elles seraient en peine d'atteindre seules. *« C'est une stratégie qui s'avère payante pour concurrencer les "gros". Elle est plutôt bien perçue par les collectivités. Elle présente le grand avantage de résoudre la concurrence interne entre libraires, ce qui n'est pas forcément évident. »*⁴³

En facilitant le rapprochement de librairies autour d'une logique de valorisation et de mutualisation de leur offre, le regroupement de librairies peut engendrer des effets bénéfiques et constituer un levier pour des projets plus ambitieux. Le cas le plus emblématique de ces regroupements est le suivant : *« le GIE a repris les activités d'un grossiste : vente aux collectivités, grossiste pour points de vente de livres, comptoir de vente pour éditeurs et diffuseurs indépendants. L'hypothèse de la disparition d'un des plus importants grossistes de la région, créé il y a vingt ans, nous a motivés, nous libraires indépendants, pour relever le défi et ne pas laisser un vide dans le circuit de distribution du livre. »*⁴⁴

Toutefois, certaines études de cas nuancent les effets positifs de ce dispositif. En effet :

– le regroupement d'entreprises ne constitue pas une garantie de succès lors de la passation du marché. Ainsi, certains exemples de regroupement de librairies ayant échoué ont déjà été médiatisés⁴⁵. Comme l'écrit une SRL au sujet d'un cas similaire : *« le groupement de librairies n'est pas une bonne pratique en soi. C'est un moyen pour de petites structures d'unir leur potentiel et leur savoir-faire pour répondre à des appels d'offres. Elle rassure certainement la collectivité sur les capacités d'exécution. Mais elle n'est pas déterminante sans un ensemble de données (des dossiers complets et rigoureux réalisés par les libraires, une préoccupation collective des collectivités en direction des libraires locaux...) »*⁴⁶;

– cette mise en commun des réponses doit être négociée et programmée le plus en amont possible du marché afin de définir une clé de répartition des commandes satisfaisante entre les membres du groupement, faute de quoi le bon fonctionnement du regroupement peut être remis en question lors de l'exécution du marché ;– les regroupements d'entreprises posent également de nombreux problèmes d'intendance qu'il convient de ne pas sous-estimer. Parmi les principaux problèmes rapportés dans les études de cas, on citera la difficulté qu'il y a à mettre en place des outils collectifs de suivi et de gestion, les difficultés occasionnées par un trop grand différentiel de qualité entre les candidats (en particulier dans les cas où une librairie du groupement n'est pas informatisée) et enfin le poids que représentent son organisation et sa coordination pour le mandataire du groupement.

⁴³ Monographie n° 31.

⁴⁴ Monographie n° 30.

⁴⁵ Désirée Frappier, « Marchés publics : les ratés du Code », *Livres Hebdo* n° 748 du 03/10/2008.

⁴⁶ Monographie n° 30.

À travers les entretiens, la mutualisation apparaît donc plus comme une solution souple, répondant à un contexte local particulier, et dont la conception doit être pensée largement en amont. Dans les cas où les relations entre libraires s'avèrent délicates, un intervenant extérieur (une SRL par exemple) peut utilement appuyer la mise en place du regroupement et l'accompagner par la suite.

2.3. L'exécution du marché

LE CONTRÔLE INSUFFISANT DES RÉPONSES DES CANDIDATS

L'application de pénalités prévues au cahier des charges par les collectivités semble assez rare, ce qui n'est pas sans poser de problèmes lors de l'analyse des offres du marché suivant : les indications des soumissionnaires étant uniquement déclaratives et non contrôlées lors de l'exécution, les collectivités se privent du moyen de s'assurer de l'application des engagements pris par les candidats.

La plupart des bibliothécaires sont parfaitement conscients de ce hiatus entre la passation du marché et son exécution (non sans un certain fatalisme) : *« on sait que certains grands groupes promettent n'importe quoi sur le dossier de candidature. C'est très problématique car on sait qu'on nous ment, mais on doit suivre nos grilles de critères. Malheureusement, légalement, on ne peut trop rien y faire. »*⁴⁷

Les déclarations relatives aux livraisons sont typiquement citées comme faisant fréquemment l'objet de déclarations irréalistes, pour ne pas dire insincères. Par ailleurs, le décalage grandissant entre les exigences exprimées dans le cahier des charges et la réalité du besoin est mal ressenti par les libraires : *« Les bibliothèques définissent des besoins (qui trouvent leur traduction dans des critères) dont ils ne font pas usage durant l'exécution du marché. »*⁴⁸. Cet état de fait tend à renforcer l'image d'une application du Code des marchés publics à la fois tatillonne et inéquitable.

À la lecture des monographies, les marchés publics de livres étudiés ne paraissent pas sujets à contentieux juridiques :

- ni par des candidats non retenus : dans la mesure où il s'agit de marchés à reconduction fréquente, les fournisseurs évincés jugent plus prudent de ne pas envenimer leur relation avec les services de la collectivité dans la perspective du prochain marché ;
- ni en cas de non respect des engagements : les seules mesures observées consistent en l'envoi de courriers demandant aux fournisseurs de respecter leurs engagements si des abus trop fréquents sont constatés.

Sur ce dernier point les entretiens ont fait ressortir de la part des bibliothécaires une forte demande d'expertise juridique quant à la possibilité de ne pas retenir un candidat qui n'a pas donné satisfaction lors de l'exécution du marché précédent.

⁴⁷ Monographie n° 4.

⁴⁸ Synthèse Ile-de-France.

LES ATTENTES DES BIBLIOTHÈQUES

Les autres points retenant l'attention des bibliothèques sont fréquemment **informationnels et logistiques** :

- la qualité du suivi de la commande, qui permet souvent de récupérer le solde constitué par les ouvrages qui n'ont pu être livrés : *« on est attentif aux efforts faits par le libraire pour nous informer de la prise en compte de telle ou telle demande, de la situation du document (disponible, épuisé, en réimpression, en attente, etc.) »*⁴⁹ ;
- les bonnes conditions de retour des ouvrages défectueux et des erreurs de commande ;
- les conditions de réception des colis à la bibliothèque ;
- la qualité de la facturation.

Ainsi, il est attendu du libraire qu'il contribue à l'amélioration du fonctionnement interne du circuit du document de la bibliothèque : c'est donc sur la capacité d'un fournisseur d'ouvrages à être en mesure d'intégrer les processus internes du service documentaire et à adapter son propre fonctionnement qu'il sera jugé au cours de l'exécution du marché.

Il est un autre point où les attentes des bibliothèques sont fortes vis-à-vis de leurs fournisseurs et qui constitue une source de tension avec ceux-ci : la **gestion des reliquats de fin d'année**. Tenues par les règles de la comptabilité publique et de l'annualité budgétaire, les bibliothèques se voient souvent contraintes, en fin d'année, de consommer rapidement leurs reliquats de budget dans un délai resserré et à une période proche des fêtes de fin d'année, ce qui entraîne l'envoi de commandes groupées aux fournisseurs.

Commentaire d'un libraire sur cette période : *« le coût est faible pour nous parce que nous demandons aux bibliothécaires de venir chercher les livres. Sinon, on n'en finit plus ! Déjà que les achats impactent sur la trésorerie. Par exemple au mois de novembre, on a passé 80 % de notre temps de travail en disponibilité pour les bibliothécaires. Elles doivent finir leur budget et c'est la course. L'année dernière on n'avait pas prévu ça. Toutes les bibliothèques étaient passées au mois de décembre... On n'avait plus de nouveautés pour nos clients, et c'était trop tard pour recommander »*⁵⁰ ! »

Si les bibliothèques doivent être mieux informées des conséquences pour leurs fournisseurs de ce mode d'exécution budgétaire, il semblerait également envisageable que les libraires anticipent cette période, par exemple, en proposant des listes d'ouvrages en stock ou rapidement disponibles.

Par ailleurs, si les retards de paiement se révèlent extrêmement dommageables pour les libraires, il est nécessaire de rappeler que le durcissement récent des contraintes légales pesant sur l'État et les collectivités locales⁵¹ a conduit au contraire à procurer une avance de trésorerie aux librairies, leur règlement intervenant aujourd'hui avant le paiement des ouvrages auprès de leurs propres fournisseurs.

Seules certaines pratiques comptables continuent dans ces conditions de poser problème, en dehors évidemment de la période de fin d'année où les budgets doivent rester ouverts le temps

⁴⁹ Monographie n° 27.

⁵⁰ Monographie n° 24.

⁵¹ Pour mémoire, le délai de paiement de l'État et de ses opérateurs a été ramené à 30 jours, et le décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008 imposera le même délai aux collectivités à compter du 1^{er} juillet 2010.

de constater le service fait. Ainsi, « certaines des bibliothèques avec lesquelles on travaille refusent de payer tant que la commande n'est pas livrée dans son intégralité. Et c'est là que c'est difficile pour la trésorerie. On a des bibliothèques qui veulent être livrées intégralement dans les 15 jours. C'est simplement impossible. Pour certains titres, il nous faut parfois un mois.⁵² »

3. Le choix des fournisseurs et des critères pertinents

3.1. Les difficultés propres au marché de livres

LES EFFETS DE LA NEUTRALISATION DU CRITÈRE DU PRIX

Depuis le plafonnement des rabais consentis aux collectivités, le critère du prix est d'ordinaire pondéré aux environs de 10 % de la note finale. En complément de ce critère, la grande majorité des marchés considérés accorde donc la pondération la plus importante (entre 40 % et 90 %) au critère de « valeur technique », divisé ou non en sous-critères.

Comme dans la plupart des marchés publics, on observe quelques stratégies constantes dans le choix des attributions :

- en premier lieu, dans le souci de garantir la pérennité de l'attribution du marché, on constate une préférence pour les fournisseurs affichant de nombreuses références de marchés, ou du moins pour les libraires « installés ». Les plus petits fournisseurs risquent en effet de ne pas être en mesure de répondre aux demandes des bibliothèques : « certaines structures ont dû arrêter leur collaboration avec la bibliothèque faute de moyens logistiques, financiers ou humains suffisants à la bonne exécution des commandes passées⁵³ » ;
- plusieurs collectivités reconnaissent également avoir le souci diversifier leurs fournisseurs (afin de se prémunir du risque de recours d'un attributaire évincé et du risque de défaillance d'un prestataire).

Le plafonnement des rabais en 2003 a profondément modifié les modalités d'attribution des offres. Auparavant, en effet, les collectivités soucieuses de travailler avec des libraires indépendants valorisaient la qualité de conseil ou de gestion. L'appréciation de ces derniers pouvait être moins rigoureuse qu'aujourd'hui (en grande partie parce que les exigences en matière de publicité sur la pondération des critères étaient moindres).

À l'inverse, les collectivités préférant le critère du moins-disant laissaient peu de chance à d'autres fournisseurs que les plus grosses structures d'accéder à leurs marchés, à cause de la surenchère sur les rabais, qui pouvaient atteindre jusqu'à 28 % ou 29 %.

Avec le plafonnement des rabais à un maximum de 9 % du prix public, la quasi-neutralisation du critère prix⁵⁴ a presque entièrement concentré la concurrence sur les critères de valeur technique, les grossistes ou les très grandes librairies développant une gamme de prestations

⁵² Monographie n° 24.

⁵³ Monographie n° 6.

⁵⁴ À quelques rares exceptions près, la totalité des lots analysés dans les études de cas ont été attribués avec un rabais égal à 9 %.

étendues pour y répondre. Dans le même temps, il a fallu, sous l'effet du Code des marchés, formaliser plus finement ces critères, en leur donnant un contenu précis (au terme d'un processus qualifié parfois de « *laborieux* » par les bibliothécaires), et demander aux soumissionnaires de présenter d'épais « mémoires techniques » lors de la remise de leur offre.

Les synthèses régionales se font ainsi l'écho de l'utilisation de critères d'attribution qui ont été mal formulés et qui trahissent une méconnaissance du métier de la librairie. Pourtant, ils sont encore largement utilisés dans les cahiers des charges et bénéficient souvent d'une forte pondération.

Cette critérisation non pertinente est ressentie comme une injustice par les libraires, et légitime leur ressentiment à l'encontre d'une lecture du Code impliquant des relations artificielles, d'autant que les réponses des candidats peuvent s'éloigner sensiblement de la vocation initiale des critères. Les deux principaux critères de valeur technique posant problème (de façon d'autant plus récurrente qu'on les retrouve dans l'écrasante majorité des marchés étudiés) sont :

- *le critère des délais de livraison*

Le malaise vis-à-vis de ce critère est unanime : en effet, alors qu'il permet en théorie une mise en concurrence objective des concurrents, les professionnels observent une surenchère des déclarations des candidats qui promettent des délais irréalistes (voire malhonnêtes, par exemple, la livraison systématique en 48 heures). « *Certains candidats s'engagent sur des livraisons en trois jours. C'est parfaitement impossible à réaliser dans certains cas mais ainsi ils gagnent 10 points sur la grille d'analyse (...) Les gens savent comment on travaille. C'est désespérant de devoir systématiquement tout réexpliquer ! C'est pourtant simple : 90 % des commandes peuvent être servies dans les 15 jours, le reste quand c'est possible en fonction de divers paramètres. Le candidat qui s'engage sur du 100 % en 10 jours est un menteur. Mais qui va dénoncer un marché ?* ⁵⁵ »

- *le nombre d'ouvrages en stock*

Comme le fait remarquer un libraire, les variations du stock peuvent être si importantes (rentrée scolaire, fêtes de fin d'année...), que ce critère n'a en tant que tel aucun sens. Par ailleurs, ce critère favorise évidemment les fournisseurs les plus importants.

LES SERVICES COMPLÉMENTAIRES

La difficulté de trouver des critères traduisant le « mieux-disant » a conduit les bibliothèques à demander une offre de services complémentaires. Dans les cahiers des charges, ces services font l'objet d'une demande spécifique, ou sont valorisés lors de l'examen du mémoire technique, en étant spontanément présentés par le fournisseur. L'attribution du marché repose alors sur d'autres éléments que la simple fourniture d'ouvrages, *a priori* éloignés de la définition première du besoin.

Le problème des prestations complémentaires exigées des libraires par les bibliothèques a été relevé par l'interprofession depuis longtemps ⁵⁶ : ces prestations sont parfois considérées

⁵⁵ Monographie n° 20.

⁵⁶ Voir le *Vade-Mecum d'achat de livres à destination des bibliothèques publiques* publié par la DLL en 2005.

comme extérieures à l'objet du marché, et, de ce fait, jugées discriminatoires et inéquitables. Parmi les prestations les plus fréquemment rencontrées, on citera :

- la fourniture de notices bibliographiques ;
- la mise en rayon des ouvrages fournis ;
- l'équipement des ouvrages pour le prêt ;
- la formation à destination des bibliothécaires.

Les SRL s'interrogent toutes sur la légalité de ces prestations, souvent demandées à titre gracieux. De nombreuses SRL soulignent également leur caractère abusif en raison des surcoûts liés à leur mise en œuvre, discriminant pour la librairie de petite ou moyenne taille. *« C'est ainsi dans les espaces de liberté octroyés par le Code des marchés publics que les difficultés les plus importantes se font sentir. »*⁵⁷

Toutefois, il faut également souligner qu'une partie de ces prestations est susceptible de valoriser les libraires dans le cadre d'un partenariat local étroit avec la bibliothèque : invitations d'auteurs, présentation des ouvrages, recherche bibliographique, animations, collaboration dans le cadre de salons du livre... Voici par exemple, le retour d'expérience d'un libraire valorisant son travail grâce aux actions d'animation : *« la librairie organise beaucoup de partenariats avec des bibliothèques et aussi les écoles, les collèges pour des animations. Avec les bibliothèques, on reçoit les auteurs, parfois pour la rentrée de septembre ou de janvier. On envoie des libraires dans les bibliothèques sur des livres qui nous ont marqués. »*⁵⁸

Par ailleurs, s'il ne fait aucun doute que les critères utilisés pour attribuer un marché ne doivent pas s'éloigner de son objet défini par le cahier des charges et l'avis d'appel public à la concurrence, il est nécessaire de rappeler que le Code des marchés publics autorise un marché à avoir pour objet à la fois des services et des fournitures. Sa qualification en marché de services ou de fournitures dépend du montant estimé de chacun des deux objets (Article 1 du CMP).

Une étude juridique approfondie de ce sujet permettrait d'analyser finement les possibilités licites offertes aux collectivités en matière de prestations de services dans le cadre d'un marché de livres.

⁵⁷ Synthèse PACA.

⁵⁸ Monographie n° 33.

3.2. La notation des fournisseurs exprime-t-elle le besoin de la collectivité ?

LE FOISONNEMENT DES CRITÈRES

Les critères les plus fortement pondérés sont ordinairement des critères de valeur technique.

Les critères de valeur technique recensés concernent souvent la qualité de gestion de la commande par le fournisseur (suivi des commandes, qualité des livraisons, des factures...) ainsi que la mise à disposition de moyens d'optimisation du circuit de commande ou des recherches bibliographiques (capacité de suivi en ligne, site internet avec compte utilisateur, catalogue, interlocuteur dédié...). L'importance des demandes de prestations dématérialisées fragilise évidemment la candidature d'un libraire non informatisé.

Il faut cependant souligner que la valeur technique est rarement décomposée de façon aussi précise dans les avis d'appels publics à la concurrence, et que, le plus souvent, les sous-critères n'apparaissent pas. Les libraires peuvent ainsi se sentir démunis lors de leur réponse, une SRL soulignant, que, faute d'affichage de la sous-pondération des critères, il leur est difficile d'anticiper les attentes de la collectivité.

Les critères de valeur technique (au sens large) ont été privilégiés depuis le plafonnement des rabais parce qu'ils permettent en théorie une mise en concurrence sur des éléments objectifs. Toutefois, aucun d'entre eux ne semble faire consensus, soit par difficulté à sanctionner les fausses déclarations des candidats, soit par difficulté à quantifier les performances attendues. Le désarroi de certains bibliothécaires pour la formulation de ces critères est corroboré par la liste des critères recensés par le MOTif dans les seuls cas étudiés au cours de son enquête⁵⁹.

Tout en reflétant une pluralité de cas particuliers et de situations, cette énumération de critères constituée par le MOTif est intéressante à plus d'un titre.

- En effet, ils sont d'une part révélateurs de la diversité des priorités mises en avant par les bibliothèques pour leur politique d'achats. Ainsi, certains établissements décideront de privilégier dans leurs cahiers des charges un titulaire jugé sur sa performance dans le traitement des commandes. Plus particulièrement les critères liés à l'analyse des outils informatiques (interfaçage entre les bases bibliographiques, sites internet...) font souvent l'objet d'une évaluation spécifique par les bibliothécaires. À l'inverse, d'autres bibliothèques privilégieront l'importance du conseil, l'aide à la sélection des ouvrages...

- Mais d'autre part, il faut souligner les problèmes que posent aux libraires ce foisonnement de critères différents dans les cahiers des charges et notamment :

- l'hétérogénéité des prestations attendues et de leur formulation d'une collectivité à l'autre, voire d'un marché à l'autre pour une même collectivité. Les critères portent entre autres sur le suivi des commandes, l'appréciation des moyens humains des candidats, la participation aux formations ou aux animations, la fourniture de notices bibliographiques, l'évaluation des outils informatiques, les modalités de relance des éditeurs... On comprend alors la difficulté des libraires à définir une stratégie et à développer des outils permettant de pérenniser leur accès aux marchés publics ;

⁵⁹ Voir synthèse Ile-de-France.

– leur formulation parfois très directive (par exemple : « *taux d'ouvrages fournis supérieur à 95 %* ») ou laissant au contraire beaucoup de liberté aux candidats pour présenter leur offre (un critère se limite au libellé suivant : « *outils d'aide à l'acquisition* »). Si dans le premier cas, le fournisseur se voit contraint de répondre par l'affirmative ou la négative (avec les risques que comporte une réponse honnête pour l'attribution du marché), dans le second, il devra supporter un lourd travail de rédaction de mémoire technique, qu'il n'a pas toujours la possibilité d'« amortir » sur plusieurs dossiers de candidature.

La plupart des synthèses évoquent la possible introduction de **critères de développement durable** dans les cahiers des charges. Mais cette piste suscite bien des interrogations : faut-il prendre en compte le bilan carbone du marché d'achats de livres et de quelle façon peut-on le calculer ?

Il convient d'intégrer ce critère dans un cahier des charges avec prudence, puisque c'est en théorie l'ensemble du processus d'acheminement de l'ouvrage qui doit être examiné. Par ailleurs, ce critère peut susciter un soupçon de « *localisme* ». Le critère du conditionnement semble de ce point de vue moins sujet à débat : « *un sous-critère "conditionnement" a permis à la librairie de mettre en avant une démarche de développement durable. La livraison se fait grâce à des caisses plastiques fermées, stockées par la bibliothèque puis récupérées et échangées lors de la livraison suivante.* ⁶⁰ »

Une autre façon de prendre en compte le développement durable dans les marchés publics consiste à demander une certification (type ISO 14 001) à l'entreprise – mais cela écarte de fait les plus petites structures.

Ainsi, même si les critères de développement durable restent éloignés de l'objet du marché, il apparaît qu'une réflexion commune de l'interprofession pourrait « baliser » les demandes faites par les collectivités dans leur cahier des charges. Dans le cas contraire, l'intégration des critères de développement durable tendrait à constituer une barrière supplémentaire à l'accès à la commande publique pour les libraires de petite et moyenne taille.

LES INTROUVABLES CRITÈRES DE QUALITÉ ET DE CONSEIL

Même si, dans les synthèses, les critères permettant d'évaluer la **qualité du conseil** apparaissent plutôt flous (« recherche et conseil », « recherche bibliographique »...), les attributions des marchés prouvent que la valeur du conseil des libraires est reconnue par les bibliothèques et peut motiver le choix d'un attributaire.

Cependant, ces critères affectent principalement les lots spécialisés, où la fonction de conseil apparaît la plus utile aux bibliothécaires : « *Sur la jeunesse et la BD, l'office est un service obligatoire. Nous suivons ces éditions de plus en plus, mais nous sommes toujours perfectibles et avons besoin des conseils des libraires. Tout comme les livres en langues étrangères. Le travail avec le libraire est important, mais nous sommes plus à l'aise sur le suivi de ces collections.* ⁶¹ » Les libraires ayant le plus de chance d'accéder aux marchés sont ainsi les libraires spécialisés en bandes dessinées, en jeunesse, en langues étrangères ou dans

⁶⁰ Synthèse Rhône-Alpes.

⁶¹ Monographie n° 20.

des éditions particulières, les grandes librairies ou les grossistes bénéficiant des lots « *généralistes* » où l'expertise en interne des bibliothécaires paraît suffisante.

La question de retenir la **qualification du personnel** se pose, plusieurs SRL indiquant que le personnel employé par les grossistes ou les grandes surfaces spécialisées (GSS) est au moins aussi qualifié que dans certaines librairies locales. Même dans ce cas, la plupart des bibliothécaires, surtout de petites structures, soulignent les divergences avec le travail avec un libraire de proximité dont la souplesse est saluée : « *Les grosses structures ont pour elles le nombre de références [...] J'ai travaillé avec un des grossistes phares dans mon précédent poste. La réponse est toujours alléchante mais parfois il y a des écarts. Pour des petits marchés comme les nôtres, il y a moins d'attention. Et la relation n'est pas la même. Rien à voir avec les relations qu'on a établies avec nos libraires. Avec le grossiste, ce sont des relations téléphoniques ou par internet.* »⁶²

Ce souci de maintenir un lien avec son fournisseur n'a rien d'étonnant dans un marché se singularisant par l'envoi régulier de commandes. Dans cette mesure, la proximité peut apparaître comme un facteur d'optimisation du circuit des commandes (cet effet s'atténuant évidemment avec l'agrandissement de la taille des bibliothèques).

L'attention portée à la **personnalisation des réponses** dans les offres trouve peut-être en partie son origine dans cette volonté de conserver une certaine souplesse dans les relations commerciales. Ainsi, les reproches faits à un grossiste évincé sont les suivants : « *il a fourni un dossier technique identique à tous les lots pour lesquels il a soumissionné. [Par ailleurs], une seule personne [est] référente pour tous les lots ; cette personne n'a pas de formation de libraire. L'accueil pour consultation se fait dans un hangar.* »⁶³

Parmi les autres critères signalés, la rédaction de « **bibliographies-tests** » est parfois dénoncée, parce que très lourde à traiter et ne pouvant être prise en charge par des petites librairies. De façon plus générale, l'appréciation qualitative du fonds de la librairie semble en partie absente des cahiers des charges. Par exemple, on observe peu d'exigences portant sur la présence d'ouvrages de référence dans un domaine donné, ou la part d'ouvrages de fonds. « *Le mot "catalogue" n'est pas le plus approprié pour évoquer le stock ou l'assortiment d'une librairie. [...] Il y a sans doute une carte à jouer [...] du côté des ouvrages de fonds ainsi qu'avec les éditeurs plus confidentiels, moins connus et diffusés.* »⁶⁴

Une forte demande de reconnaissance de la qualité de la librairie émerge donc, qui se traduit en particulier par **une interrogation autour de la possibilité d'utiliser le label de libraire de référence (LIR)**. Si tout élément susceptible de valoriser l'offre d'une librairie peut évidemment figurer au mémoire technique (comme sa participation à des réseaux de librairies spécialisées, l'obtention de l'aide VAL du CNL pour la mise en valeur des fonds en librairie...), il est nécessaire de se montrer extrêmement prudent dans l'introduction du label LIR dans le choix des offres ou des candidatures. L'attribution de ce label reste pour le moment fondée sur une définition fiscale le réservant aux PME, ce qui présente évidemment un aspect discriminatoire par rapport aux grands principes du Code des marchés publics. L'utilisation de ce label comme critère d'attribution paraît donc susceptible d'entraîner la nullité du marché en cas de recours.

⁶² Monographie n° 24.

⁶³ Monographie n° 8.

⁶⁴ Synthèse Rhône-Alpes.

LA DIFFICILE MAÎTRISE DES ATTRIBUTIONS PAR LE SERVICE À L'ORIGINE DE LA COMMANDE

L'attribution d'un marché public se déroule en deux temps : la sélection des candidatures, puis le choix des offres.

La sélection des candidatures, dédiée à l'examen de la conformité de la situation juridique du candidat et à l'étude de ses références, ne paraît pas poser de problème : l'immense majorité des soumissionnaires sont des professionnels du livre, et il ne paraît pas nécessaire aux collectivités d'exiger des références trop nombreuses⁶⁵, ce qui risquerait d'assécher le « vivier » des soumissionnaires potentiels.

En revanche, les synthèses des enquêtes en région se font l'écho de deux cas de figure lors du choix des offres :

- certaines bibliothèques déclarent parvenir à retenir le candidat de leur choix. Il n'existe donc aucun décalage entre la politique documentaire de l'établissement ou l'action locale de la collectivité et les fournisseurs auxquels le marché est attribué ;
- dans d'autres cas, la proximité des offres et le jeu des pondérations rendent les résultats de l'attribution « aléatoire » de l'avis de certains professionnels : *« En dépit de leur volonté, certaines collectivités disent craindre de ne pouvoir maintenir la relation commerciale avec leurs libraires locaux lors des prochains marchés [...]. Ce constat montre le peu d'emprise qu'ont les bibliothèques sur les attributions »*⁶⁶. Dans une des monographies, un bibliothécaire déclare qu'une attribution a eu lieu pratiquement « à l'aveugle », en appliquant de façon mécanique une grille de pondération mal conçue.

Cette situation peut être en partie expliquée par la difficulté qu'il y a à constituer en amont un cadre de réponse utilisant des critères pertinents : *« Quand on reçoit les candidatures, on ne connaît pas les prestataires. On est face à des dossiers. Certains donnent des éléments intéressants et qui paraissent pertinents. Après on ne sait pas comment ça va se passer. Un prestataire peut nous donner satisfaction. Il candidate à nouveau lors du marché suivant mais un concurrent nous adresse simultanément un dossier "excellemment bien monté". Et voilà que le lot lui échappe ! »*⁶⁷

Il ressort de nombreuses études de cas que les notations accordées aux candidats sont parfois très proches. Ainsi, même dans le cas où la conception du marché a été précédée d'un dialogue entre bibliothécaires et fournisseurs, il arrive que l'attribution au candidat souhaité fasse difficulté : *« Les services de la communauté de communes (surtout le réseau de la lecture publique) étaient très attentifs à la présence d'une librairie sur leur territoire. La directrice du réseau parle d'aventure et de courage, et de l'importance pour la population que des liens se tissent entre acteurs culturels. Ils ont donc travaillé les critères et les pondérations pour mettre en valeur le volet participation à la vie locale et ont retenu le libraire pour le lot 1, malgré une vraie difficulté à départager les candidats »*⁶⁸, la plupart des fournisseurs ayant en effet développé des offres qui, après prise en compte de tous les éléments, apparaissaient malgré tout comme équivalentes.

⁶⁵ La possibilité de ne pas examiner une candidature sur la base des seules références a été interdite dans le CMP 2009.

⁶⁶ Synthèse Ile-de-France.

⁶⁷ Monographie n° 20.

⁶⁸ Monographie n° 32.

Si ce type de situation est en partie inévitable dans le cadre d'une mise en concurrence équitable, le sentiment de perte de maîtrise par l'administration de la procédure est en grande partie dû à un manque d'anticipation des effets induits par la formalisation des analyses des offres (rapport d'analyse à produire, pondération...), conjugué à la difficulté qu'il y a à élaborer une critérisation pertinente. Vis-à-vis de l'enjeu que représente le maintien d'un commerce de librairie dans certains territoires, il paraîtrait utile d'accompagner les collectivités afin d'éviter d'exposer ces entreprises fragiles aux aléas d'une mauvaise mise en concurrence et de les aider à formuler des critères susceptibles de leur permettre de valoriser leurs compétences.

CONCLUSION

Les enquêtes qualitatives menées en région constituent une précieuse source de renseignements sur les pratiques actuelles d'achat et sur la nature du lien unissant fournisseurs et acheteurs de livres. L'enjeu ne consistait pas à « mesurer » statistiquement les pratiques d'achat public, mais à rendre compte de la perception de l'achat de livres et de ses multiples dimensions par les différents acteurs en présence.

Ces enquêtes ont permis de pointer les **convergences d'opinions ou d'analyses** entre les différents acteurs, mais aussi la **diversité des situations rencontrées** : le plus ou moins grand dynamisme des structures concernées, leur taille, leur contexte institutionnel, la conscience politique des enjeux du soutien à la librairie indépendante, la familiarité avec les marchés constituent autant d'éléments de différenciation dans l'appréciation actuelle de l'environnement créé par le Code des marchés publics et la législation spécifique du marché du livre.

Si la nostalgie d'un « âge d'or » des relations directes entre libraires et bibliothécaires apparaît fréquemment dans les entretiens, l'hypothèse d'un retour en arrière apparaît d'autant moins probable que les vertus de la codification de l'achat public sont également reconnues (rationalisation des politiques d'achat, professionnalisation des fournisseurs, sécurisation des procédures...) et que la sensibilisation des acheteurs et des tutelles aux conséquences économiques, sociales et culturelles de l'achat public a porté ses fruits. À défaut d'en maîtriser toutes les subtilités, les professionnels (libraires et bibliothécaires) ont commencé à intégrer cet outil dans l'organisation de leurs structures.

Il n'en reste pas moins que les pratiques observées actuellement posent la question de la **pérennité de l'accès des petites et moyennes librairies locales aux marchés de bibliothèques**. L'impact de l'encadrement des achats par le Code des marchés (en particulier depuis 2004), la généralisation des appels d'offres sur des supports nationaux et l'intensification de la concurrence qui en résulte engendrent chez nombre de ces libraires des difficultés lors de la passation des marchés. Ils se trouvent en effet confrontés à des acteurs disposant d'une importante expérience des appels d'offres et beaucoup plus au fait de la mécanique des procédures d'attribution des marchés. Cette « *professionnalisation* » de la mise

en concurrence explique que l'attribution finale d'un marché soit de plus en plus incertaine et aléatoire pour un libraire, même habitué de longue date à travailler avec un établissement. Le travail de rédaction et de constitution de mémoires techniques pèse enfin lourdement sur les plus petites structures, en particulier les librairies généralistes.

En outre, la lourdeur administrative des procédures mises en place par les collectivités et les exigences disproportionnées des pouvoirs adjudicateurs lors de la constitution des dossiers ⁶⁹ constituent un réel obstacle à l'accès des plus petits fournisseurs à la commande publique et traduit une sous-estimation de la part des collectivités de l'impact économique des formalités administratives.

La prise en considération de l'ensemble de ces surcoûts amène certains professionnels à s'interroger sur la rentabilité effective des marchés publics pour les petits fournisseurs et les conduit par conséquent à rechercher des solutions permettant soit de les réduire (simplification des procédures), soit d'accroître la marge sur les ventes aux collectivités (réflexion sur le montant des rabais autorisés).

Ainsi, sans qu'il soit ici question de remettre en cause le principe du mieux disant et du choix du meilleur fournisseur, **la formalisation croissante des marchés tend à entrer en conflit** avec le rôle de soutien que devrait jouer la commande publique en faveur de **la librairie comme acteur culturel territorial de premier plan**. L'enquête tend ainsi à mettre en évidence un paradoxe de l'action des pouvoirs publics dans ce secteur, d'autant que l'accès à la commande publique permettrait également au libraire de renforcer ce rôle de partenaire culturel en améliorant son offre et en la valorisant.

Pour les petites et moyennes librairies générales cette formalisation des marchés a contrecarré les effets positifs de la loi du 18 juin 2003, qui, en plafonnant les rabais, avait permis à ces dernières de reprendre position sur les marchés d'achats de livres. Ce mouvement est d'autant plus inquiétant pour ces structures qu'elles sont soumises par ailleurs à la concurrence croissante de l'Internet sur le marché de la vente aux particuliers.

Au reste, il convient de rappeler le manque de souplesse de certaines collectivités : l'application de procédures standardisées aux achats de livres ne correspond objectivement pas aux besoins et aux pratiques des petites bibliothèques, à leur attente de conseil et de réactivité. L'accompagnement des collectivités pour mieux utiliser toutes les souplesses du Code n'en apparaît que plus nécessaire, par exemple par le biais d'action de sensibilisation des élus les invitant à faire reconnaître les spécificités du marché de livres dans les chartes d'achat de leurs collectivités.

En outre, la restriction d'un marché de livres à la seule logique de marché de fournitures ne va pas de soi, au vu du poids pris par les services dans les critères d'attribution des marchés. Une meilleure intégration et surtout un meilleur encadrement juridique de cette demande de prestations dans les cahiers des charges est sans doute nécessaire. Les évolutions à venir, avec en particulier le développement du livre numérique et les nombreuses interrogations qu'il suscite, vont probablement continuer à alimenter les réflexions sur la définition du besoin et le périmètre de la consultation.

⁶⁹ Par exemple, les attestations et certificats délivrés par les organismes de sécurité sociale ou les services fiscaux, un extrait K-bis...

Cette démarche doit bien sûr s'articuler avec la politique d'achat de chaque établissement. Si, pour certaines bibliothèques, le choix d'un fournisseur local est secondaire, il est par contre primordial pour d'autres.

Les entretiens menés dans les différentes régions témoignent de **la multiplicité des facteurs intervenant dans l'attribution d'un marché public** : la volonté politique des collectivités et sa traduction, les relations existantes entre élus, fournisseurs et acheteurs, le degré de maîtrise des textes réglementaires et de l'ingénierie des marchés publics.

Compte tenu de la quasi neutralisation du critère de prix, le principal problème observé réside dans le choix des critères techniques. Les critiques sur le caractère arbitraire des aléas des attributions de certains bibliothécaires doivent être nuancées, puisque les attributions constatées découlent avant tout d'une critérisation préalable à laquelle ils ont presque toujours participé.

Cependant le choix des critères et leur conception sont compliqués par une **méconnaissance de l'économie générale de la librairie**, et aussi par la difficulté à mesurer des notions comme la « qualité du conseil » ou le « soutien à la petite édition »... Les cahiers des charges peinent en effet à prendre en compte finement ces dimensions et à leur trouver une formulation administrative. Au pire, un critère élaboré dans le but de favoriser l'accès de la librairie locale aura l'effet inverse (on pense au critère « nombre d'éditeurs fournis »).

Le hiatus entre la volonté première de la collectivité et le résultat final de l'attribution, la neutralisation du critère du prix, l'importance du soutien au commerce culturel et la reconnaissance de l'exception que représente le livre par rapport aux autres marchandises constituent autant de raisons qui amènent une majorité de SRL à demander un **régime dérogatoire pour le livre vis-à-vis du Code des marchés publics**.

Une telle mesure de dérogation serait toutefois susceptible, selon son périmètre et sa nature, d'engendrer plus d'effets négatifs que de résultats vertueux.

En effet, le bénéfice de la sécurisation des procédures apportées par le Code, voire la rationalisation des politiques d'achat, serait perdu, alors même que plusieurs professionnels s'accordent à reconnaître leur valeur positive.

Sans aller jusqu'à une modification réglementaire, nécessairement complexe à mettre en place compte tenu de l'encadrement constitutionnel et communautaire des textes régissant les achats publics, une démarche interprofessionnelle visant à réfléchir à la **diffusion et à la définition des bonnes pratiques** produirait vraisemblablement à court terme des effets bénéfiques. L'exemple le plus probant qui ressort de l'étude est la maîtrise de l'allotissement dont font déjà preuve certaines bibliothèques pour définir leurs besoins selon le type de fournisseur souhaité. Cette stratégie (fondée sur un bon degré de technicité) mériterait d'être mieux appropriée par l'ensemble des établissements.

- II^e partie : Étude qualitative -
3.2.1. Synthèses régionales :
Enquête ARALD (Rhône-Alpes)

SOMMAIRE

| | |
|--|------------|
| 1. Le contexte régional | 114 |
| 1.1. Les réseaux de librairies et de bibliothèques | 114 |
| 1.2. Les politiques de l'État et de la Région | 115 |
| 1.3. La mise en place de la loi sur le droit de prêt et du Code des marchés publics | 116 |
| 1.4. Premier bilan et perspectives | 117 |
| 2. L'étude 2009 | 118 |
| 2.1. Le corpus et la méthodologie | 118 |
| 2.2. Les rabais aux collectivités avant la loi sur le droit de prêt | 118 |
| 2.3. Les caractéristiques des marchés | 119 |
| 2.4. Les bibliothécaires et la préparation des marchés | 121 |
| 2.5. L'allotissement | 123 |
| 2.6. Les critères de jugement des offres | 125 |
| 2.7. Les services dits périphériques | 128 |
| 2.8. Une relation économique et culturelle | 129 |
| 2.9. Les attributions | 130 |
| 2.10. Le déroulement du marché et le bilan | 133 |
| 3. Questionnements et propositions | 134 |
| 3.1. L'évolution des relations entre libraires et bibliothécaires | 134 |
| 3.2. Pourquoi formaliser les acquisitions au moyen de marchés ? | 135 |
| 3.3. L'objet du marché : la fourniture des livres ? | 135 |
| 3.4. Connaître les législations mais aussi ses partenaires, leurs besoins et leurs contraintes | 136 |
| 3.5. Vers une nouvelle évolution du code des marchés publics ? | 136 |

Fiche technique

L'enquête en région Rhône-Alpes a été réalisée entre septembre 2009 et novembre 2009 sous la direction de Geneviève Dalbin. Les entretiens ont été menés par Elisabeth Mandallaz et Odile Cramard, qui ont également rédigé le rapport de synthèse.

1. Le contexte régional

1.1. Les réseaux de librairies et de bibliothèques

La région Rhône-Alpes est très étendue : 44 000 km², l'équivalent de la Suisse.

Ses 8 départements comptent près de 3 000 communes, dont la troisième agglomération de France.

C'est la région la plus peuplée après l'Ile-de-France, avec 6,2 millions d'habitants en 2007. La région est plutôt plus jeune que ses voisines : 26 % de jeunes de moins de 20 ans, 54 % de personnes âgées de 20 à 60 ans, 15 % de 60-79 ans et 4 % de plus de 80 ans. Elle compte 236 000 étudiants (10 % des étudiants de la France métropolitaine).

Rhône-Alpes se classe, en termes économiques, au deuxième rang national, avec 9,8 % du PIB de la métropole. Le PIB par habitant est supérieur de 12 % à la moyenne des régions de province.

Ces caractéristiques laissent augurer un dynamisme de la vie culturelle régionale et de la vie du livre en particulier.

Le réseau des points de vente du livre est riche et hétérogène. On recense environ :

- 250 librairies répondant aux critères de professionnalisme définis par la Charte de qualité de la librairie indépendante en Rhône-Alpes (parmi lesquelles, une librairie généraliste au rayonnement régional et hors région, ayant développé un « service collectivités » et disposant de points de vente dans plusieurs villes-centres)
- 500 petits points de vente : maisons de la presse, librairie-presse, librairie-papeterie-presse ;
- 5 grandes surfaces culturelles ;
- 260 hyper et supermarchés développant un rayon livres.

L'ensemble représente près de 1 000 points de vente répartis sur le territoire de manière très inégale, et doit être rapporté à la répartition toute aussi inégale de la population. En nombre de librairies (librairies de 1^{er} niveau et grandes surfaces culturelles), les départements les mieux dotés en regard de leur population sont la Haute-Savoie, la Savoie, l'Isère, la Drôme et le Rhône. Ce dernier est d'ailleurs sur-représenté si l'on considère le nombre de m² carrés (librairies et grandes surfaces culturelles), en raison sans doute de l'équipement de Lyon ; alors que l'Isère, malgré la ville de Grenoble et sa forte population d'étudiants et d'ingénieurs, n'est équipée qu'en proportion de sa population. L'Ain, l'Ardèche et dans une moindre mesure la Loire souffrent d'un faible, voire d'un sous-équipement en GSS et librairies de premier niveau (ou grosses librairies de second niveau). L'Ardèche, la Loire et la Savoie sont cependant bien dotés en nombre de petits points de vente (librairies de 2^e et de 3^e niveau).

Les années 2008 et 2009 ont vu une certaine accélération des cessions/reprises accompagnée d'un dynamisme des ouvertures (principalement en centre-ville de pôles urbains).

La densité et la qualité du réseau de lecture publique est important. Rhône-Alpes compte 633 bibliothèques municipales en 2008 (dont 5 classées) et 7 bibliothèques départementales de prêt (l'une d'entre elles est un service commun à 2 départements), qui permettent de toucher et de fidéliser un lectorat qui dépasse 20 % de la population.

Par ailleurs, deuxième pôle universitaire français, Rhône-Alpes abrite de grandes bibliothèques universitaires. Les bibliothèques scolaires y sont également nombreuses et un vaste tiers-réseau y est très actif.

Au plan national, la région représente 12,3 % des inscrits en bibliothèques et 10,4 % des prêts. La part des habitants inscrits dans les bibliothèques municipales est de 19,6 % contre 17,3 % pour la France entière (données Insee, 2004-2005).

1.2. Les politiques de l'État et de la Région

Forts de ces constats, l'État (Drac Rhône-Alpes) et la Région Rhône-Alpes mènent une politique active en faveur des différents acteurs de la chaîne du livre, en s'appuyant sur la structure interprofessionnelle qu'ils financent : l'Agence Rhône-Alpes pour le livre et la documentation (Arald).

Les libraires peuvent ainsi bénéficier d'aides à la création, reprise, agrandissement des librairies ; à l'informatisation ; à l'animation ; au développement d'un assortiment d'ouvrages de fonds et d'un accompagnement et d'une expertise en gestion.

La Région Rhône-Alpes, en instaurant la Carte M'RA, octroie non seulement une subvention aux lycéens et apprentis pour l'acquisition de leurs manuels scolaires, leur offre un « avantage livres » mais conforte également le réseau de la librairie en région.

Du côté des bibliothèques, l'État et la Région ont créé un fonds régional d'acquisition des bibliothèques (Frab), destiné à aider les bibliothèques à enrichir leurs fonds de documents rares et précieux ; ils participent à Lectura, portail des bibliothèques des villes-centres et à Mémoire et actualité en Rhône-Alpes, portail du patrimoine écrit.

Outre le subventionnement des créations de bibliothèques, l'État intervient notamment pour la conservation et la mise en valeur du patrimoine écrit (programmes de numérisation et de mise en ligne des fonds de presse, d'images...).

L'Arald a mis en place certains services communs aux libraires, bibliothécaires, et à tous les professionnels du livre : un service juridique, par exemple, et a mené des études tant dans le domaine de la librairie que dans celui des bibliothèques.

Lieu de l'interprofession du livre, l'agence travaille de longue date, avec le soutien de l'État et de la Région, sur les réseaux de librairies et sur les relations entre librairies et collectivités. Ainsi, l'Arald produisait en 1993 la première étude sur la librairie en utilisant des données recueillies dès 1989 « Pour une approche régionale des réseaux de librairie : le cas de la région Rhône-Alpes » (Cahiers de l'économie du livre, n°5, mars 1991).

En 1994, l'Arald menait avec la Drac et des professionnels du livre une réflexion sur les relations entre librairies et bibliothèques, avec une série d'entretiens dont le bilan devait déboucher sur un ensemble de recommandations ou protocole d'accord. Dans le même temps, l'agence organisait avec l'État et la Région un colloque national intitulé : « La librairie, un commerce culturel dans la cité » (Saint-Étienne, 1996). Un après-midi était consacré au thème : « Des prestations de services au partenariat culturel : quels sont les fondements des échanges entre librairies et collectivités ? ».

Début 1997, la Drac et l'Arald coéditaient « Pour un code de bons usages entre librairies et collectivités », document de référence largement diffusé au plan régional et national. Ont suivi de nouvelles études sur la librairie en 1999 et 2007 : « Librairies en Rhône-Alpes : les deux figures du libraire, le commerçant et le militant » ainsi que sur les bibliothèques en 2006 : « Bibliothèques municipales en Rhône-Alpes : des acteurs culturels au service de la population ».

1.3. La mise en place de la loi sur le droit de prêt et du Code des marchés publics

La loi relative à la rémunération des auteurs au titre du prêt en bibliothèque et à la protection sociale des auteurs, dite loi sur le droit de prêt, et applicable dès le 1^{er} août 2003, a nécessité une information rapide des libraires et des bibliothécaires dont les relations se trouvaient modifiées.

Une journée de réflexion a été organisée le 3 novembre 2003 par la Drac Rhône-Alpes, en collaboration avec l'Arald. Les professionnels, près de 200 participants, se sont accordés sur l'importance de ce rendez-vous et il est apparu nécessaire de répondre à la forte mobilisation et demande des libraires et des bibliothécaires.

La Drac, l'Arald et Médiat Rhône-Alpes⁷⁰ ont souhaité poursuivre la réflexion en proposant des réponses concrètes aux problèmes quotidiens qui se posaient aux uns et aux autres. Le nouveau Code des marchés publics était alors très mal connu des professionnels et devait faire l'objet d'ateliers, tout comme la réflexion autour de la loi sur le droit de prêt. Les changements qui allaient s'opérer devaient permettre à chacun d'envisager de futures orientations et collaborations et il paraissait important que tous essaient de s'inscrire dans cette dynamique.

Des ateliers interprofessionnels

Quatre ateliers, réunissant parfois les professionnels de plusieurs départements, ont été proposés lors du premier semestre 2004 : Valence : départements Drôme et Ardèche ; La Motte-Servolex : départements Savoie et Haute-Savoie ; Lyon : départements Ain, Loire et Rhône ; Grenoble : département Isère.

Ces temps de travail et d'échanges ont été l'occasion de rappeler l'évolution du dispositif législatif s'appliquant au livre, de comprendre ses implications dans l'exercice du métier de libraire et de bibliothécaire et enfin d'initier de nouveaux partenariats entre les acteurs du livre.

⁷⁰ Centre régional de formation aux métiers des bibliothèques.

Ils étaient ouverts à tous les professionnels : libraires, bibliothécaires de lecture publique, scolaire et universitaire (BM, BDP, BCD, CDI, IUFM, BU...), bibliothécaires du « tiers réseau » (bibliothèques d'hôpitaux, d'établissements pénitentiaires, de comités d'entreprises...), responsables de salons et fêtes du livre... Pour la préparation de chacune des rencontres, un groupe de réflexion, constitué d'un bibliothécaire et d'un libraire par département concerné, s'est réuni au moins deux fois. La diffusion d'un document « Les conditions de la distribution du livre : quelques clés indispensables » (rédigé en partenariat avec la Librairie du Tiers-Temps à Aubenas) a permis aux participants de mieux appréhender l'environnement des professionnels du livre et plus particulièrement des libraires.

Dans le même temps, des ateliers spécifiques au Code des marchés publics ont été proposés aux professionnels. Là encore, il s'agissait d'être pragmatique en apportant des réponses concrètes aux questions qui se posent le plus souvent aux libraires et aux bibliothécaires, tant dans la rédaction des marchés (allotissement, choix des critères, pondération...) que des dossiers de candidatures. Le travail en plusieurs groupes mixtes libraires/bibliothécaires a été privilégié.

Par ailleurs, divers documents de travail destinés à aider les professionnels à intégrer ce nouveau Code ont été rédigés.

Plusieurs journées de réflexion ont eu lieu en 2004 à Grenoble, à Villeurbanne et à Lyon (en partenariat avec le CNFPT ⁷¹) suivies de deux autres rendez-vous en 2005 : l'un à nouveau à Grenoble, le second à La Ricamarie.

1.4. Premier bilan et perspectives

Deux ans après la mise en place de ces nouvelles procédures, il a semblé pertinent à la Drac, l'Arald et Médiat de procéder à un état des lieux permettant d'évaluer l'impact de ces dispositifs aussi bien du côté des bibliothécaires (gel ou augmentation des budgets d'acquisition, nouvelles relations...) que de celui des libraires (modalités des partenariats, relations commerciales...).

Une enquête a été menée en parallèle auprès de 110 bibliothécaires et d'une quarantaine de libraires représentatifs de la profession, avec le concours d'une stagiaire de l'Ensib ⁷².

Les résultats de cet état des lieux ont fait l'objet d'une restitution au premier trimestre 2006 en présence d'une centaine de professionnels. À leur demande, une synthèse des interventions a été mise en ligne sur les sites Internet de l'Arald et de Médiat ⁷³.

⁷¹ Centre national de la fonction publique territoriale.

⁷² Frédérique Morice, *Les conséquences des réglementations, loi sur le droit de prêt et Code des marchés publics, pour les bibliothèques de lecture publique de la Région Rhône-Alpes*, rapport disponible à l'adresse : <http://www.ensib.fr/bibliotheque-numerique/document-569>.

⁷³ http://www.arald.org/ressources/pdf/dossiersenligne/Droit_de_pret_et_marches_publics_de_livres.pdf

2. L'étude 2009

2.1. Le corpus et la méthodologie

Nous avons cherché à composer un échantillon représentatif des divers types de collectivités, de bibliothèques et de librairies.

Ainsi, ont été retenues dix études de cas :

- sept marchés de communes ou de communautés d'agglomération ;
- deux marchés de départements ;
- un marché de bibliothèque universitaire. Pour ce dernier, plutôt que de retenir une grande université, nous avons souhaité vérifier si les libraires locaux pouvaient accéder à ce type de marché, lorsque le budget d'acquisition de la bibliothèque avoisine celui d'une ville moyenne.

Pour chacun des cas, 3 questionnaires différents ont été rédigés et envoyés courant septembre 2009 aux responsables des bibliothèques, des services achats ou juridiques (suivant les collectivités) ainsi qu'à un ou deux libraires ayant obtenu ou non un ou plusieurs lots du marché analysé.

Après dépouillement, des entretiens ont été organisés avec chacun des partenaires (octobre et novembre 2009). Nous avons pu rencontrer tous les bibliothécaires et libraires ; un service achat n'a pas souhaité s'exprimer, un autre (cf. la bibliothèque universitaire étudiée) n'a pas été sollicité, tous les autres nous ont reçues ou ont répondu à nos questions complémentaires par mél.

Les marchés étudiés portaient tous sur l'année 2008 ; nous avons essayé d'obtenir des éléments de comparaison avec les précédents marchés quand c'était possible et certaines collectivités nous ont également donné accès aux informations concernant l'année 2009.

2.2. Les rabais aux collectivités avant la loi sur le droit de prêt

Rares sont les libraires de notre échantillon qui proposaient avant la mise en place de la loi sur le droit de prêt des rabais aux collectivités supérieurs à 15 %⁷⁴. Pour la grande majorité, ce pourcentage représentait le seuil à ne pas dépasser. Beaucoup d'ailleurs nous ont avoué des rabais inférieurs, en fonction des budgets dépensés par les bibliothèques, 12 %, 10 %, voire dans certains cas 5 %. *« La librairie proposait un maximum de 15 % mais également des rabais inférieurs. Or, aujourd'hui, toutes demandent à obtenir le maximum autorisé par la loi, c'est un dû et nous avons véritablement perdu en marge. »*

Un libraire local généraliste proposait un taux de rabais supérieur à 15 %. *« Deux importantes collectivités obtenaient un rabais de 25 %. Sur les deux marchés importants, le plafonnement à 9 % (plus reversement de 6 %) a permis à la librairie d'améliorer sa marge commerciale. »*

Les bibliothécaires quant à eux ne se rappellent plus exactement le montant des remises faites à la bibliothèque, mais l'évaluent souvent aux alentours de 20 %.

⁷⁴ Équivalent, pour un fournisseur, de l'addition du rabais maximal de 9 % autorisé par la loi du 18 juin 2003 et du montant du droit de prêt (6 % du prix public hors taxe) qu'il doit reverser à la Sofia.

Notre interlocuteur de la bibliothèque universitaire précise de son côté : « [...] nous avons perdu des remises de 20 % et n'avons pas bénéficié de services complémentaires ».

Ce que reprend à son compte une bibliothécaire qui « regrette la perte importante de budget liée au plafonnement des rabais (environ 67 000 euros). La ville n'a pas compensé la baisse de budget et la bibliothèque n'a pas bénéficié du plan d'accompagnement du CNL (2004-2006) dans le cadre de la mise en application de la loi sur le droit de prêt ».

Cinq bibliothèques de collectivités sur les neuf étudiées ont bénéficié du plan d'accompagnement du CNL en 2004 et 2005, dans le cadre de la mise en application de la loi sur le droit de prêt et les collectivités ont tenu les engagements prévus par le plan.

2.3. Les caractéristiques des marchés

Les procédures

La plupart des marchés (sept sur dix) est conclue sous la forme de marché d'appel d'offres, pour une grande majorité d'un an reconductible trois fois.

Les autres sont donc des marchés à procédure adaptée. Ils sont tous d'une année, ce qui permet à la collectivité de se positionner sous le seuil de l'appel d'offres. Il faut cependant noter que l'un d'entre eux est passé tout dernièrement en appel d'offres.

Tous sont des marchés à bons de commandes et allotis.

Pour ce qui est des marchés à procédure adaptée, les bibliothécaires ont été particulièrement explicites et nous ont indiqué qu'il s'agissait avant tout d'un choix permettant de bénéficier d'une plus grande souplesse de procédure avec l'espoir de voir se positionner des libraires locaux. « C'est un choix délibéré de ne passer les marchés que pour un an ; cela permet aux libraires locaux de répondre plus facilement et de modifier régulièrement les lots si besoin. »

La contrepartie, malheureusement, est la gestion de la procédure de marché (rédaction, publication, analyse des offres...) à un rythme soutenu pour les bibliothécaires. « Ce choix d'une durée courte a été fait il y a quelques années pour des questions d'organisation, pour éviter une procédure d'appel d'offres trop lourde à gérer. » Mais aujourd'hui, la bibliothécaire responsable de la politique d'acquisition pense qu'« il faudrait proposer une durée de trois ans, ce qui demanderait moins de travail aux bibliothécaires et aux libraires ».

Certains services des marchés acceptent d'entendre les arguments des bibliothécaires et font leur cette contrainte ; d'autres souhaitent rationaliser le temps de travail ainsi que leurs actes d'achats. C'est ce qui conduit l'une des collectivités étudiées à passer d'un marché à procédure adaptée à un appel d'offres (un an renouvelable deux fois).

Au titre du choix de l'appel d'offres, donc, une procédure est lancée pour plusieurs années même si la reconduction doit être notifiée en fin de chaque exercice.

L'un des appels d'offres étudiés porte sur une durée de trois ans ; le service des marchés nous a indiqué que « la reconduction demande des moyens humains que nous n'avons pas. Le marché peut de toute façon être dénoncé. Si la reconduction n'était pas faite dans les temps, la Trésorerie rejeterait les factures et les fournisseurs ne pourraient plus être payés. »

Beaucoup de libraires pensent que les bibliothécaires ont du mal à faire la différence entre les deux procédures et ne choisissent pas celle qui est adaptée à leur situation. « *Nous avons l'impression que certains réalisent des copier-coller de marchés pas toujours adaptés à la taille de la commune et aux montants des lots.* » Et encore : « *Certaines petites bibliothèques reproduisent des procédures d'appel d'offres et nous nous retrouvons avec le système de deux enveloppes. Nous arrivons parfois à faire un dossier aussi important et compliqué que pour un marché de très grande ville. Cette multiplication des dossiers administratifs, quelquefois pour des sommes minimales, demande beaucoup de temps de travail.* »

D'une manière générale, les libraires trouvent que la rédaction de leur réponse est bien difficile. Ce témoignage vaut pour tous les autres : « *Je passe un temps infini à la rédaction, à la relecture, à la vérification. J'ai peur d'oublier une signature, un papier, de ne pas avoir dit, d'avoir trop dit, manqué... Je relis, réécris... C'est un stress énorme qui dure jusqu'à ce que j'ai posté l'enveloppe.* ». Avis que reprennent à leur compte également certains bibliothécaires : « *La procédure est lourde et complexe ; elle ne facilite pas l'accès aux petits libraires indépendants. [...] Si nous sommes satisfaits des choix effectués, nous avons cependant éprouvé le regret de n'avoir pas reçu plus de candidatures de petites librairies.* »

Pour ce qui est de la durée, il semblerait qu'il n'existe pas de situation idéale : un marché d'une année demande un travail administratif important à chaque fois ; mais s'il est perdu, le libraire peut espérer l'année d'après se repositionner.

D'une durée supérieure, la réponse vaudra pour plusieurs années ; obtenu, ce sera un gage de sécurité, une trésorerie acquise ; perdu, ce peut être catastrophique : « *[...] La période était un peu difficile et nous avons raté la date d'envoi du dossier. Ce marché nous a échappé et maintenant nous comptons les années et serons beaucoup plus attentifs.* »

Les supports d'information

Les supports d'information pour l'annonce des marchés sont définis par les services marchés ou juridiques des collectivités. Sont utilisés les supports légaux (JOUE et BOAMP), mais également les sites Internet des collectivités, les plate-formes de dématérialisation communes à plusieurs collectivités... « *Dans ce cadre, les fournisseurs peuvent s'enregistrer et bénéficier de l'envoi automatique de toutes les annonces répondant aux critères définis, ce qui allège de manière conséquente le travail de veille à la charge des libraires.* »

Souvent les bibliothécaires peuvent également émettre des souhaits de parution dans d'autres médias, comme la presse locale : un responsable de service des marchés précise : « *Il s'agit bien évidemment d'une question stratégique par rapport aux fournisseurs susceptibles de soumissionner.* » Ou comme la presse professionnelle : « *Pour le précédent marché une annonce a été passée dans Livres Hebdo, mais cela n'est pas pertinent.* »

Mais une bibliothèque précise que « *les bibliothécaires sont satisfaits de leurs fournisseurs et ne voient donc pas l'intérêt de faire plus de publicité.* »

Dans un des cas étudiés, le budget pour les annonces est pris sur le budget de la bibliothèque.

Tous les bibliothécaires rencontrés, sauf un, informent certains libraires de la date de parution de l'annonce des marchés.

2.4. Les bibliothécaires et la préparation des marchés

Connaissance de la législation

Tous les bibliothécaires disent avoir reçu une formation concernant les marchés et les procédures à suivre pour leur mise en œuvre. Cependant plusieurs soulignent la nécessité d'une mise à jour régulière de leurs connaissances au regard de l'évolution de la législation. Certains regrettent que le *Vademecum* du SLL ne soit pas actualisé régulièrement.

Les bibliothécaires aimeraient pouvoir échanger plus régulièrement avec leurs collègues sur leur façon d'aborder les marchés et certains souhaiteraient une mutualisation avec d'autres bibliothèques, notamment pour ce qui concerne les documents techniques (cahier des charges, allotissement, définition des critères, grilles d'analyse...).

Les relations bibliothèques/services des collectivités concernés par les marchés

Tous les bibliothécaires travaillent en relation avec le service concerné de leur collectivité, service « marchés », « achats », « commande publique » ou « juridique » selon les cas, même si cette collaboration est plus ou moins étroite.

En général, un travail important a été fourni lors de la passation du premier marché, les deux services élaborant en commun les documents techniques. Une collectivité a travaillé avec un cabinet conseil extérieur qui a aidé la bibliothèque à définir les critères et les grilles d'analyse.

Lors de la reconduction des marchés, le travail est « allégé » ; les bibliothèques font valider les nouveaux documents par le service concerné, c'est un travail de « *relecture, de vérification et de validation des pièces par rapport au Code* ».

Une bibliothèque éprouve des difficultés à travailler avec le service achats qui ne se positionne pas dans une relation constructive, ce qui a pour conséquence d'allonger le temps de validation des documents, car de nombreux allers et retours sont nécessaires.

Les relations entre les bibliothécaires et les services des collectivités sont différentes selon la nature du service en question.

Les services « marchés », « achats », « commande publique » accompagnent les bibliothécaires dans les différentes phases de passation du marché de la bibliothèque en leur apportant conseils et soutien, comme ils le font pour les autres équipements de la collectivité. Mais ils reconnaissent la spécificité de ce marché pour lequel le prix n'est pas un critère : « *Nous sommes au service des autres et devons développer des compétences et connaissances dans tous les domaines. Pour ce qui est des livres, la difficulté a été d'intégrer la principale spécificité : le prix qui n'est pas un critère de choix. Nous faisons bien sûr des recherches mais nous attendons aussi que les bibliothécaires nous informent, nous expliquent comment elles travaillent et dans quel cadre. C'est aussi une manière de nous former.* » Un autre responsable précise : « *Le service gère environ 450 marchés par an. Le marché en question n'est pas pour nous un marché stratégique dans la mesure où il n'a pas d'intérêt économique*

(remise identique). Nous avons l'obligation de le mettre en œuvre dans le cadre du Code des marchés et c'est ce que nous faisons. »

Ils reconnaissent aux bibliothécaires leur rôle de techniciens pour la définition du besoin et travaillent avec eux à la rédaction du cahier des charges afin de choisir des critères pertinents : *« La définition du besoin est gérée par les bibliothécaires ; les critères sont définis et discutés ensemble. »*

Les services juridiques se positionnent quant à eux sur l'adéquation des documents produits par les bibliothécaires au regard de la légalité, ce que résume ainsi la responsable d'un service juridique : *« La bibliothèque définit les besoins ; nous ne connaissons pas le métier de bibliothécaire et nous ne nous positionnons pas sur ce terrain ; nous n'intervenons pas non plus dans les prérogatives du service achats et ne jugeons pas de la pertinence de tel ou tel critère ou choix. »*. Elle précise par ailleurs qu'elle est intervenue principalement sur des travaux de relecture, de vérification et de validation des pièces par rapport au Code.

On peut en conclure que les bibliothécaires trouvent un soutien plus complet auprès des services achats, notamment pour la rédaction des documents techniques, mais avec en contrepartie une tendance à considérer le marché de livres comme un marché comme les autres, ce qui à terme peut avoir une incidence sur les habitudes de fonctionnement des professionnels. Le responsable du service achats d'une collectivité importante le résume ainsi : *« En tant qu'acheteur public, les procédures de marchés visent à optimiser la commande publique, cela peut induire des modifications dans l'organisation du travail au sein de la bibliothèque et dans la nature des relations avec les fournisseurs ; dans cet esprit, on peut se poser la question de la nécessité du déplacement des bibliothécaires en librairie. »*

A contrario, les services juridiques s'impliquent moins sur le fonds de ces documents techniques, et laissent donc aux bibliothécaires une marge de manœuvre sans doute plus importante notamment sur le choix des critères et sur leur valeur.

Définition des besoins

Pour quatre bibliothèques étudiées, la passation des marchés a été l'occasion d'une réflexion sur le service et son organisation, ainsi que, pour deux d'entre elles, sur la chaîne du livre. Une bibliothèque départementale a également engagé un travail autour de la notion de territoire desservi (lieu d'acquisition/lieu d'emprunt), travail qui avait déjà été mené par une bibliothèque intercommunale et une autre bibliothèque départementale.

Peu de bibliothèques (trois) ont une charte d'acquisition documentaire formalisée et rédigée, mais certaines fonctionnent avec un document général de cadrage, ou un document d'orientation budgétaire, ou encore des documents d'orientation sur les fonds... Une autre fonctionne avec des documents de bord (tableaux de suivi, grille).

Une charte intègre la typologie des fournisseurs et les spécificités de chacun.

De nombreux bibliothécaires nous disent avoir une vision précise de l'offre en matière de livres dans leur ville ou leur agglomération, bien connaître les points de vente et suivre l'évolution de l'offre (ouvertures, fermetures, reprises...).

Pour tous les cas étudiés, les bibliothèques sont chargées de la rédaction du cahier des charges, y compris, pour deux d'entre elles, pour les lots de livres concernant d'autres services de la collectivité (archives, musée, documentation générale, action éducative). Ces dernières coordonnent l'ensemble des lots de livres.

Par contre les bibliothèques n'ont pas de lisibilité sur les achats des livres scolaires qui font toujours l'objet d'un marché particulier, ni sur les achats de livres non scolaires à destination des écoles, des crèches... (sauf dans le cas cité précédemment).

Ce travail de rédaction est souvent confié à plusieurs personnes (bibliothécaires et, dans les établissements importants, personnels administratifs), sous la responsabilité du directeur ou du bibliothécaire chargé de la politique documentaire.

Les services marchés, achats, etc. fournissent parfois un document qui sert de trame ou même rédige certaines des pièces administratives du dossier. Les bibliothécaires peuvent également s'inspirer de documents rédigés par d'autres bibliothèques.

Tous sont conscients de l'importance de ces divers documents qui ont des incidences importantes sur les réponses des fournisseurs, comme le résume un responsable de bibliothèque : « *Il y a trop d'exigences par rapport au cahier des charges. Maintenant on propose un questionnaire pour définir les compétences, et on voit en fonction des réponses. La technique de rédaction du questionnaire est importante ; mais il est difficile de rédiger ce document.* »

Une bibliothèque joint au cahier des charges des documents relatifs à la loi sur le droit de prêt afin de rappeler aux fournisseurs (et particulièrement à ceux résidant hors de France) les législations qui s'appliquent.

Dans tous les cas, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, les bibliothécaires sont accompagnés pour ce travail par les services chargés de la passation des marchés au sein de la collectivité, qui au final valident les documents produits et font paraître les annonces.

La passation du marché demande un « *travail long et coûteux, mobilisant plusieurs directions et plusieurs niveaux de responsabilité à la bibliothèque* ». Selon les bibliothèques, le temps passé pour l'ensemble de la procédure, de la rédaction du cahier des charges à la présentation en commission du rapport d'analyse, représente un minimum de quinze jours travail en équivalent temps plein, et jusqu'à trente cinq jours.

D'un marché à l'autre, la trame du cahier des charges est souvent la même, mais les bibliothécaires n'hésitent pas à apporter des modifications, qui sont parfois importantes (diminution du nombre de lots, augmentation des seuils, durée différente, ajout d'un questionnaire...).

Choix des critères

En règle générale, le cahier des charges comporte trois séries de critères différents : la valeur technique (divisée en sous-critères), les délais de livraison et le prix.

Avec la mise en place de la loi sur le droit de prêt et le plafonnement des rabais aux collectivités, tous les fournisseurs, hors cas très particuliers, proposent le maximum autorisé par la loi soit 9 %. Le prix n'est donc plus un critère discriminant.

La valeur technique est au cœur du jugement des offres. Sa définition constitue un véritable casse-tête pour les bibliothécaires, une source d'inquiétude pour les services achats ou juridique et une épreuve pour les libraires. Elle cristallise à la fois les espoirs et les déceptions de chacun de nos interlocuteurs.

Une bibliothécaire pointe « *une accentuation de la complexité des marchés publics ; entre autres en ce qui concerne la recherche de critères de sélection [...]* », tandis qu'un responsable d'un service achats précise : « *Tous les fournisseurs proposent 9 % de rabais. Ce qui va faire la valeur ajoutée de la réponse d'un libraire, cela va être sa capacité à se différencier de ses concurrents tout en répondant précisément aux attentes de la collectivité. Or, si l'on veut juger de cette plus-value, il faut qu'elle ait été demandée, qu'elle ait été inscrite dans le cahier des charges et fait l'objet d'un critère pondéré.* »

Une autre bibliothécaire souligne qu'il est très difficile de trouver des critères objectifs de qualité probants, ce que confirme un autre responsable de service achats. « *Le choix des critères de sélection est toujours plus difficile et semble toujours plus subjectif. Notre crainte est toujours d'avoir des critères qui orientent le marché ; il n'y a pas que sur le livre que nous avons ce problème mais dans les autres cas, le prix fait souvent la différence et l'impact est moindre.* »

Les critères peuvent être différents d'un lot à l'autre, ce qui surprend parfois les personnes qui suivent les marchés au sein des collectivités : « *Pourquoi les critères sont-ils différents selon les lots de livres, le support étant le même ?* »

Plusieurs bibliothèques demandent aux candidats de remplir un questionnaire technique commun et des questionnaires relatifs aux lots ; les réponses seront utilisées pour la comparaison qualitative des offres. La bibliothèque universitaire précise : « *Nous obligeons les fournisseurs à répondre sur ce formulaire car ceci évite l'envoi de prospectus ou plaquettes de présentation déjà rédigés, souvent le fait de grosses structures* ».

L'analyse des principaux critères est effectuée dans un chapitre spécifique (cf. 2.6 *Les critères de jugement des offres*).

2.5. L'allotissement

Composition de l'allotissement

C'est l'un des principaux enjeux de la rédaction du marché, avec la définition des critères. De l'allotissement dépendra bien souvent la typologie des fournisseurs proposant des offres et par là même les choix de la collectivité.

Allotissement large ou restreint ? D'après un responsable d'un service achats : « *il faut allotir pour répondre à un réel besoin de la collectivité [...]* » ; certes, c'est l'un des soucis des bibliothécaires mais ceux-ci veulent également pouvoir choisir le fournisseur offrant les meilleurs services : « *Avoir beaucoup de lots permet d'avoir plus de fournisseurs.* »

Nous avons effectivement pu constater, dans ce cas, peu de réponses de la part de grossistes. Bien que, dans notre région, un libraire généraliste au rayonnement régional et hors région, principal fournisseur des collectivités, soit bien représenté dans tous les marchés étudiés, une place est faite aux libraires locaux.

La difficulté est alors « *de ne pas avoir trop de lots représentant de faibles volumes, donc peu, voire pas rentables pour les fournisseurs* ». Ce qui produirait l'effet inverse : absence de réponse de la part des libraires locaux, lot déclaré infructueux et positionnement d'un grossiste ou d'un fournisseur extérieur à la région.

En ce qui concerne les livres, l'allotissement est défini en général en fonction du type d'ouvrage (littérature, documentaire, bande dessinée...), du type de public (adultes, jeunes, malvoyants) et du type d'usage (nouveau, ouvrages de fonds, livres reliés...).

Certaines collectivités ont également travaillé leur allotissement par rapport à la notion de territoire : « *L'allotissement est dans l'esprit du Code ; un allotissement à la fois géographique et par domaine n'est pas contraire au Code ; l'accès est ouvert à tous les fournisseurs dans les mêmes conditions.* »

Cette stratégie a été particulièrement pertinente pour permettre à des établissements et à leurs bibliothécaires, disséminés sur un large territoire, de se fournir auprès de libraires locaux ; ce que n'aurait pas permis un allotissement conçu uniquement par domaine ou type d'ouvrage.

Le département et sa bibliothèque, ayant décentralisé l'achat de livres, ont donc ici analysé leurs besoins en lien avec l'aménagement du territoire.

La principale raison qui conduit à définir un nombre de lots restreint est le gain de temps. C'est l'argument premier avancé par une collectivité qui a réduit son allotissement : « *Cela diminue le travail du service administratif d'avoir seulement cinq lots et nous avons maintenant une politique documentaire centralisée.* ». Auparavant, le marché de la collectivité comptait plus de lots, basés sur un allotissement géographique correspondant aux implantations des annexes.

Le risque est la difficulté pour des libraires locaux de se positionner sur des lots importants en volume, demandant des services et un temps de travail très conséquent. Dans ce cas, souvent les plus gros des fournisseurs ou les grossistes sont les plus présents.

Au-delà du nombre, la définition des lots doit être mûrement réfléchie. Un bibliothécaire nous a précisé : *« En 2007, le nombre de lots a été réduit. Nous étions à 22 en 2002 et sommes maintenant à 15. Si nous comparons, en 2002, un grossiste s'était positionné sur de nombreux lots ; ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui. Il me semble que l'allotissement actuel a offert une place réelle aux libraires indépendants spécialisés. »*

Des lots spécialisés

Les lots spécialisés permettent à plusieurs types de librairies de se positionner :

- les librairies spécialisées locales ou régionales, en particulier les librairies jeunesse ou bande dessinée, car les lots dans ces domaines sont les plus fréquents ;
- les grandes librairies généralistes, locales ou non, dont l'importance du stock et les moyens généraux rendent la réponse crédible.

Des bibliothèques, ayant finement analysé leurs besoins, connaissant bien leur environnement et le réseau des librairies, définissent quelquefois des lots plus « pointus ». C'est le cas de lots de livres adultes spécialisés « tourisme » ou « éditeurs à diffusion restreinte », qui laisseront la concurrence entre librairies s'exercer, sachant que la sélection des fournisseurs s'opérera sur le « mieux-disant ».

Si les critères de jugement des offres ont été bien définis, ils permettront de reconnaître les compétences et le professionnalisme des libraires locaux spécialisés, à même d'apporter les meilleurs services. Quand ces lots spécifiques ne correspondent pas à la compétence des libraires locaux ou régionaux, ils vont le plus souvent à des fournisseurs spécialisés extérieurs (livres reliés, livres en langues étrangères...).

Au demeurant ces lots représentent de petits budgets et si les libraires apprécient pleinement la reconnaissance qui est faite de leurs compétences, ils perçoivent bien les limites de l'exercice.

En ce qui concerne les ouvrages des petits éditeurs à diffusion restreinte, il est à noter que, d'une manière générale, leur fourniture est intégrée à des lots de littérature (adultes) ou aux lots « jeunesse » ; c'est d'ailleurs ce que souhaitent les libraires : *« Notre rôle, en tant que libraire indépendant, est bien sûr de défendre ces petits éditeurs mais nous ne pouvons le faire qu'à certaines conditions. Il ne nous est pas possible de répondre à un lot où figurent seuls les petits éditeurs mais s'ils sont intégrés à un lot plus "large" il n'y aura pas de problème »*. Certaines collectivités, particulièrement attentives aux libraires indépendants, acceptent même des remises inférieures à 9 % pour ces ouvrages. Un libraire a fait une proposition de rabais inférieur à 9 % en argumentant ce positionnement de manière détaillée : commandes en proforma, taux de remise chez l'éditeur peu élevé, frais de port importants... ; l'offre a été acceptée dans les conditions proposées par le libraire, à savoir pour certains éditeurs un taux de remise allant de 0 à 5 %.

Le cas particulier de l'office

Si la livraison d'« office » à la bibliothèque n'est demandée de manière obligatoire que par trois des collectivités interrogées, huit des douze libraires rencontrés nous ont indiqué en fournir au moins un.

La plupart d'entre eux pointent les contraintes d'un office « généraliste », basé sur la fourniture de nouveautés, contraintes résumées ci-dessous par un libraire :

« Nous livrons tous les quinze jours toutes les nouveautés en littérature et beaux-arts. Cela représente environ trois cent cinquante volumes à chaque fois ; c'est un stock extrêmement important qui est immobilisé sur près d'un mois. Nous avons l'impression d'être sans arrêt dans les cartons et cela nous demande un important travail en amont avec nos représentants afin de bien calculer les quantités qui seront utiles. Nous servons les ouvrages à l'unité, si plusieurs bibliothèques le veulent, bien évidemment nous le mettons immédiatement en commande. Nous estimons que notre taux de retour est correct, il s'élève à près de 45 %. »

« C'est un lot extrêmement important pour nous mais quelquefois nous regrettons que les bibliothécaires ne viennent pas plus souvent sur place. »

Pour pallier cette situation, certains libraires et bibliothécaires ont conclu un accord de consultation de l'office sur place, qui semble satisfaire les deux parties.

La bibliothèque demande parfois, dans le cadre du marché, l'organisation de l'office par le libraire ; ce dernier peut proposer l'accueil des bibliothécaires dans la librairie.

Des offices spécialisés, bien cadrés, sont souvent moins lourds à gérer : certains libraires assurent la livraison d'un office au plus près des besoins, en suivant l'historique d'achat de l'établissement, en s'intéressant au lectorat.

D'autre part, l'office tel que pratiqué par la bibliothèque universitaire s'apparente au système du même nom mis en place entre éditeurs et libraires. Une grille définie en début d'année indique le nombre d'exemplaires à fournir dans des collections précises ; une révision des choix est possible une fois par an. Dans ces conditions, il n'y a pas de retours.

2.6. Les critères de jugement des offres

Nous avons retenu ici les principaux éléments évoqués par les libraires lors de nos entretiens.

• Taille et richesse de l'assortiment

Est évoquée la notion de catalogue et de sa richesse. Les libraires pointent des difficultés de vocabulaire : *« Le mot “catalogue” n'est pas le plus approprié pour évoquer le stock ou l'assortiment d'une librairie. »*

D'autre part, comment qualifier la richesse ? *« Quand on nous demande le nombre de titres, on se dit que l'on ne fera pas le poids face à une plus grosse structure. Notre fonds pourra être moins important mais être qualitatif : comment le valoriser ? Il y a sans doute une carte à jouer pour nous, du côté des ouvrages de fonds ainsi qu'avec les éditeurs plus confidentiels, moins connus et diffusés. »* Et encore *« Notre assortiment fluctue constamment, les seules*

données fiables dont nous disposons sont celles de l'inventaire mais non représentatives du stock que nous présentons tout au long de l'année et de notre capacité à quasiment tout fournir. »

• **Accueil et conseil**

La majorité des libraires s'accorde sur le fait que ces deux éléments sont au cœur du métier tel qu'ils l'entendent.

Identification d'un référent, accueil hors des horaires d'ouverture en tenant compte des contraintes de chacun...

« C'est là que nous essayons de faire la différence ; il est important que les bibliothécaires nous connaissent bien, sachent comment nous travaillons, quelles sont nos compétences et capacités. »

• **Formation et expérience**

Les libraires pointent l'importance des notions d'expérience et de professionnalisme. Effectivement, certains mettent en avant que diplôme ne rime pas toujours avec compétence et qu'il est important que le temps passé par un libraire à exercer son métier puisse être pris en compte : *« Il est surtout fait référence aux diplômes. Or, dans ce cas il sera extrêmement difficile à la collectivité de noter un libraire ayant 10 voire 20 ans d'expérience mais n'ayant pas obligatoirement un diplôme Métier du livre ou Lettres. »*

À rapprocher de l'expérience, la participation à des instances nationales ou régionales est quelquefois demandée par les bibliothécaires. Cela permet aux libraires adhérents d'associations telles que l'ALSJ (Association des Libraires Spécialisés pour la Jeunesse) par exemple de se prévaloir de cette reconnaissance nationale et de l'apport du réseau dans l'exercice de leur métier.

L'obtention du label LIR (Librairie Indépendante de Référence) a également été abordée. Si beaucoup de questions concernaient l'exonération de la taxe professionnelle ou de l'impôt devant la remplacer, un libraire s'est inquiété de l'usage du label par les collectivités.

• **Modalités de suivi des commandes et délais de livraison**

Les petits libraires indépendants s'accordent sur leurs capacités à proposer un suivi des commandes extrêmement précis et personnalisé qui peut faire la différence avec des structures plus importantes : *« Nous passons beaucoup de temps à faire les recherches ; nos informations sont fiables et les bibliothécaires particulièrement satisfaits du suivi de leurs commandes. »*

Si certains libraires trouvent que les bibliothécaires ont *« de plus en plus d'exigences, principalement pour ce qui est des délais de livraison (de plus en plus courts), de l'augmentation de la fréquence et du nombre de lieux, ce qui augmente de manière significative le coût du transport à notre charge »*, tous font d'importants efforts pour assurer le même service que de plus grandes structures : négociation d'enlèvement quotidien sur la plate-forme nationale, appels à des coursiers, achat d'un véhicule...

• Bibliographie « test »

Heureusement, cette demande a été peu rencontrée dans nos différents entretiens. Une collectivité demande aux fournisseurs de rédiger une liste bibliographique d'ouvrages disponibles sur une thématique particulière. Le libraire précise « *c'est un travail considérable qui nous est demandé. Nous le faisons de manière extrêmement consciencieuse, allant même jusqu'à rechercher les ouvrages publiés à l'étranger. Cela représente près de trois jours de travail. J'imagine que de plus grosses structures ne pousseront pas le perfectionnisme aussi loin et que c'est une manière de pouvoir mettre en avant les petites librairies en toute objectivité.* »

• Critères environnementaux

Lors des entretiens ou de manière moins officielle, ont été abordées les questions de développement durable, consommation de CO²...

Bibliothécaires et libraires souhaiteraient mettre en avant ces éléments afin d'introduire de manière induite la notion de proximité géographique.

Certains interlocuteurs de services achats et juridiques travaillent déjà avec ces critères mais principalement pour des marchés de fournitures (pourcentage de matière recyclée dans le produit fini par exemple) et ne se sont pas véritablement saisis de la démarche pour les marchés de livres.

Cependant, nous avons constaté deux cas, l'un à l'initiative d'un libraire qui a spontanément proposé que les livraisons soient effectuées par des « coursiers verts » se déplaçant en vélo et l'autre à l'initiative d'une collectivité. Un sous-critère conditionnement a permis à la librairie de mettre en avant une démarche de développement durable. La livraison se fait grâce à des caisses plastiques fermées, stockées par la bibliothèque puis récupérées et échangées lors de la livraison suivante.

Les démarches environnementales auront sans doute dans le futur une place de plus en plus importante. Il semble utile de réfléchir dès maintenant à des critères pertinents qui pourraient être intégrés dans les futurs marchés et permettre l'accès (ou du moins ne pas écarter les libraires indépendants locaux) aux marchés. Une de leurs craintes est qu'à nouveau, seuls les plus importants fournisseurs aient les moyens de se positionner sur ce terrain.

D'une manière générale, au vu des critères et des demandes des collectivités, beaucoup de petits libraires indépendants ont l'impression qu'ils ne possèdent pas les moyens humains, technologiques mais aussi les compétences rédactionnelles nécessaires pour fournir une réponse leur assurant le marché.

2.7. Les services dits périphériques

• Commandes en ligne et consultation du stock de la librairie

Plusieurs marchés stipulent la possibilité de commander en ligne. La majorité des libraires a trouvé une parade qui semble bien fonctionner et satisfaire tout le monde : les bibliothécaires remplissent leur panier Electre puis l'envoient au libraire qui en assure le traitement.

Cependant, certaines collectivités vont plus loin et font de ces services (mode d'accès au catalogue de la librairie et sa présentation ; la possibilité d'envoi de commandes via Electre...) des critères techniques. Relevé dans l'un des cas étudiés : « *Étendue du catalogue et moyens apportés à la collectivité pour connaître le catalogue du candidat.* »

Un libraire nous a précisé : « *Quand, dans ce contexte, sont évoqués les moyens d'accès au catalogue et sa présentation, il est évident que certains fournisseurs ne pourront se positionner* » ; mais certains ne veulent pas risquer de perdre le marché et font évoluer leur site Internet vitrine en outil plus complexe.

Une bibliothèque a une démarche « décalée » par rapport à ce sujet : elle demande que le libraire mette à disposition des bibliothécaires lorsqu'ils sont accueillis dans la librairie une connexion Internet pour qu'ils puissent interroger le catalogue de la bibliothèque.

• Fourniture de notices bibliographiques

La demande de fourniture de notices n'a pas été rencontrée dans les marchés examinés.

Tous les libraires s'accordent : « *Cette demande est orientée vers les structures importantes et cible certains fournisseurs.* » Et : « *Il s'agit d'un autre métier, elle devrait faire l'objet d'un autre marché.* »

Au sujet de la pertinence de la demande, certains vont plus loin : « *Les bibliothécaires disposent d'abonnements à Electre qui permettent d'obtenir des notices homogènes ; ce que nous libraires, nous ne sommes pas en capacité de faire. Je ne vois pas la nécessité d'une telle demande et le lien avec la fourniture des livres.* »

Ce qui est confirmé par une bibliothécaire : « *La bibliothèque a un abonnement à Electre (qui coûte très cher et donc autant le rentabiliser). Cela permet d'avoir des notices homogènes et faites de la même façon.* »

• Participation aux animations

Toutes les collectivités précisent dans leur cahier des charges l'implication des libraires dans leur politique d'animation. Les demandes peuvent être diverses : proposer des auteurs ou éditeurs pour des lectures ou des rencontres, tenir une table de vente lors d'un débat, organiser une signature, rédiger une bibliographie sur une thématique mise en avant par la bibliothèque.

Si les libraires se positionnent toujours favorablement, ils mettent l'accent sur le fait que « *c'est une demande récurrente à tous les marchés mais nous constatons que les bibliothécaires souhaitent avoir des animations clés en main, tout en dépensant le moins possible. Ce que nous souhaitons, nous, ce sont des rencontres mutualisées et organisées en*

commun, qui mettent en avant et la bibliothèque et la librairie. Nous ne pouvons pas prendre en charge les frais liés à la prestation en bibliothèque comme cela nous est quelquefois demandé ; il faut un partage et une collaboration équitables. »

En résumé, des demandes en décalage avec la pratique

Les libraires indépendants locaux ont l'impression que les critères ne sont que des alibis pour les départager et ils s'interrogent : *« Certains éléments des cahiers des charges semblent être rédigés pour permettre aux libraires de se positionner mais lors de l'exécution des marchés, les bibliothécaires ne les utilisent pas. »* Et encore : *« J'ai l'impression d'un écart, d'une sorte de contradiction entre les demandes et la pratique. Par exemple, on nous demande de définir les modalités d'accueil des bibliothécaires en librairie, mais ceux-ci viennent si peu ; il nous faut décrire les animations, rencontres que nous pouvons organiser mais souvent les choses se font à sens unique. Il semble que ces critères sont là pour nous départager mais ne sont pas utilisés. »*

Dans ce cas, les libraires se sentent comme dépossédés du cœur de leur métier. Effectivement, tous les éléments bien souvent constitutifs de la valeur technique leur permettent de mettre en avant ce qui les différencie des plus grandes structures : accueil personnalisé, conseil et accompagnement au choix... Or, si on les juge en fonction de ces éléments, ceux-ci ne sont pas particulièrement pris en compte dans l'exécution du marché, ce qui incite certains à dire *« [...] ce qui est fort dommage car tout ceci est une reconnaissance de notre professionnalisme. Nous avons l'impression, peut être à tort, d'être plus des fournisseurs que des partenaires culturels »*.

2.8. Une relation économique et culturelle

Le difficile équilibre entre clients particuliers et collectivités

Les libraires questionnés sont différents entre eux, et leurs politiques envers les collectivités répondent à des besoins, des choix stratégiques pour leur entreprise. Mais beaucoup se disent soumis au difficile exercice du « ni trop, ni trop peu ». Impossible de se passer de cette clientèle, de cet apport de trésorerie mais attention à ne pas mettre en péril l'édifice, à ne pas négliger les particuliers. Un chiffre d'affaires « collectivités » trop important impacte la marge, peut déstabiliser un exercice en cas de perte du marché... et demande souvent une réorganisation du travail « libraire » mais aussi de sa partie administrative.

« Avec les marchés, rien n'est jamais acquis et tout se rejoue à chaque renouvellement [...] Aucune erreur ne nous est permise. »

« Il est nécessaire pour nous de travailler avec les collectivités mais je ne veux pas prendre de risques et maintenir à un pourcentage qui me semble raisonnable la part des collectivités dans mon chiffre d'affaires. Il faut que nous arrivions à augmenter, au pire stabiliser ce dernier mais en augmentant la part des particuliers et non celle des collectivités. »

Voilà aujourd'hui, l'une des priorités de bien des libraires interrogés : maintenir le chiffre d'affaires, espérer le développer mais avant tout grâce aux ventes aux détail. Et tous

investissent en projets, animations, rencontres, communication... pour amener de nouveaux lecteurs au sein de leur commerce et fidéliser la clientèle existante.

Ceci tout en reconnaissant que *« les ventes aux collectivités ont un impact réel sur la notoriété et la fréquentation de la librairie. Les informations circulent entre bibliothécaires mais aussi vers leurs lecteurs qui viennent nous trouver parce que nous servons leur bibliothèque et que le choix d'ouvrages leur convient ; c'est un retour indirect. »*

Et si les libraires reconnaissent que *« l'apport des collectivités est indispensable »*, les bibliothécaires également semblent conscients de l'importance des échanges.

Des compétences reconnues par les bibliothécaires et une histoire commune

Lors des entretiens, la sollicitation de la majorité des libraires par les bibliothécaires est revenue de façon récurrente. Ce témoignage est tout à fait représentatif : *« Ce sont toujours les bibliothécaires qui nous ont sollicités et souhaité travailler avec nous. Bien sûr, nous avons porté une attention particulière au marché de notre commune »*.

Les raisons de ces sollicitations sont identiques : *« La qualité du fonds ainsi que notre travail de conseil et d'accompagnement au choix. »* ; *« La qualité du service dans sa globalité : nous proposons du cousu main, du sur-mesure. Très vite le bouche-à-oreille fonctionne. »*

Il faut ajouter que les relations professionnelles sont souvent nouées de longue date ; dans les villes petites ou moyennes, les responsables et le personnel des bibliothèques et des librairies n'ont pas tellement changé ces trente dernières années (ce pourrait être différent dans les années qui viennent, avec le départ des « baby-boomer ») : on change de poste dans un rayon géographique limité... Avant de passer un marché, souvent, on travaillait déjà ensemble ! D'ailleurs, comment « tester » une nouvelle librairie, aujourd'hui, sans passer un marché qui va créer des obligations à long terme ?

2.9. Les attributions

Si l'ouverture des plis est effectuée par le service compétent de la collectivité, le plus souvent en présence des bibliothécaires, ces derniers sont systématiquement chargés de l'analyse des offres.

Importance de la notation et de la pondération

Bibliothécaires et intervenants des services achats, marchés ou juridiques sont d'accord quant à l'importance de la notation mais aussi de la pondération. Différentes méthodologies ont été relevées mais l'essentiel est de bien connaître les compétences des fournisseurs susceptibles de répondre, de définir précisément les besoins et critères et d'appliquer note et pondération en conséquence. De l'attribution des points et des calculs arithmétiques dépendront la sélection du libraire : *« Cette pondération a été extrêmement importante car elle a permis une meilleure lisibilité de l'analyse des offres. »*

Malgré tout, certains bibliothécaires ont l'impression que *« les résultats des analyses sont de plus en plus serrés entre les différents prestataires qui répondent. La mise en concurrence des fournisseurs est extrêmement difficile »*.

Les responsables des services achats précisent que les bibliothécaires ont un rôle essentiel à jouer lors de la rédaction du rapport d'analyse et de sa présentation en commission d'attribution.

Rapport d'analyse et présentation en CAO

Dans huit cas étudiés, la rédaction du rapport d'analyse est réalisée par les bibliothécaires. Pour les autres, c'est le service marchés qui le rédige, à partir des tableaux, des grilles d'analyse et des propositions faites par les bibliothécaires qui précisent *« quand nous faisons des préconisations, elles sont suivies par la commission »*.

La bibliothèque peut également analyser les offres concernant des lots destinés à d'autres services de la collectivité.

Cette analyse se fait à partir de grilles qui sont élaborées par les bibliothécaires, le plus souvent avec l'aide du service de la collectivité ; l'un d'entre eux ajoute : *« Notre direction précise ses attentes en matière de transparence de l'analyse : présentation de la méthode d'analyse des offres, des barèmes ou formules utilisées, critère par critère. Nous demandons que chaque note soit justifiée par des explications. »* Une bibliothèque travaille à partir de grilles réalisées avec un cabinet de consultants.

Les services achats ou juridiques sont très attentifs à la rigueur et l'objectivité des rapports. *« Le rapport de présentation des offres rédigé par les bibliothécaires est extrêmement important car la commission s'appuie sur leur professionnalisme et leur expérience. La confiance est grande et l'avis des techniciens est quasiment toujours suivi. »*

Un interlocuteur d'un service juridique précise : *« Dès lors que les réponses à des questions précises sont comparées, il n'y a pas de problème d'objectivité. Les questionnaires préparés dans le cadre du présent marché sont extrêmement détaillés, rigoureux et permettent de juger de manière impartiale. »* ; pour le même marché, les bibliothécaires trouvent qu'*« il est plus facile d'argumenter parce que le débat porte uniquement sur la valeur technique »*.

Généralement les bibliothécaires pensent que *« La notation est objective parce que les critères sont bien définis. »*

Mais la sélection des fournisseurs reste pour beaucoup de libraires une nébuleuse qui peut leur être tour à tour favorable ou défavorable : *« Nous nous demandons souvent quelle est la part d'action des bibliothécaires ; on a l'impression que suivant l'implication des uns ou des autres, les issues peuvent être différentes. »* Ou encore : *« Quelquefois, on a l'impression que certains lots sont plus ou moins orientés ; en fonction des critères, on sait que l'on ne pourra pas répondre et que d'autres plus gros le pourront. C'est le cas, lorsqu'il y a des demandes pour tout ce qui a trait aux bases bibliographiques, aux notices... »*

Dans tous les cas étudiés, sauf un, les bibliothécaires participent à la CAO, sans voix délibérative.

Une commission s'est même déroulée dans une bibliothèque pour l'attribution d'un marché, ce qui a permis au bibliothécaire d'expliquer aux élus le fonctionnement de la bibliothèque et les spécificités du livre par rapport aux autres supports.

Expliquer et justifier les refus

« Quelquefois le dépouillement donne des offres très proches ; les élus sont très soucieux de ne pas être accusés de favoritisme et il nous faut justifier par la suite des refus. Il faut un maximum d'objectivité. ». Et encore : « Nous discutons avec les bibliothécaires de leur rapport de présentation en amont de la CAO. Quand une analyse nous semble présenter des écarts très faibles, nous leur demandons toujours de justifier de la manière la plus précise et objective leurs choix. Nous ne perdons jamais de vue qu'il va falloir justifier des refus. Presque tous les fournisseurs demandent aujourd'hui leur classement, les raisons qui ont conduit à tel choix et nous répondons en toute transparence. Certains le font sans doute dans le but d'analyser la concurrence et de vérifier leur positionnement, d'autres pour parfaire leur réponse lors d'un prochain marché. »

Nos interlocuteurs des services achats ou juridiques nous ont fait part des courriers de réclamation reçus, pour certains assez virulents. Certains libraires, de leur côté, nous ont exprimé leur souhait de connaître les raisons du refus de leur offre. Aucun n'a été pleinement satisfait des réponses, jugées trop imprécises.

Présence des libraires locaux indépendants dans les marchés étudiés

S'il nous est impossible d'annoncer de manière scientifique (notre échantillon ne répond pas à cette définition) la présence des libraires indépendants locaux dans les marchés passés dans notre région, nous pouvons cependant mettre en exergue leur positionnement dans les différents marchés analysés.

Les 80 lots « livres » ont été attribués à 38 fournisseurs.

- 31 fournisseurs (soit 81 %) sont de la région (disposent d'un ou plusieurs points de vente). Parmi ceux-ci :
 - 25 sont des libraires indépendants locaux (situés dans la commune de la collectivité ou proche de celle-ci lorsque la commune est dépourvue d'offre de livres) ;
 - 1 libraire généraliste au rayonnement régional et hors région est présent (avec au minimum 1 lot) dans 9 marchés sur 10 ; pour ce qui est du marché où il est absent, c'est un grossiste qui a obtenu le lot sur lequel il aurait pu se positionner ;
 - 1 grande librairie appartenant à un groupe est présent dans 3 marchés ;
 - 4 autres fournisseurs spécialisés dont 1 grossiste (fournisseur de livres en langues étrangères) sont également présents.
- 6 fournisseurs hors région, parmi lesquels :
 - 2 libraires indépendants généralistes et/ou spécialisés ;
 - 2 grossistes en livres ;
 - 2 fournisseurs de livres équipés pour le prêt, dont 1 présent dans 3 marchés.
- 1 fournisseur de livres étrangers implanté à l'étranger (Allemagne).

Certains grossistes ou structures importantes travaillent leurs réponses afin de les adapter aux évolutions des exigences des collectivités : mise en avant bien évidemment du volume de l'assortiment mais aussi des outils logistiques et humains mobilisables pour le choix et l'accueil, les commandes, les livraisons... ainsi que les actions de formation (principalement aux assortiments...).

Il est évident que pour ces structures, qui pratiquaient des rabais plus importants que 15 %, le plafonnement a eu un effet positif sur leur marge, ce qui a permis à certains d'investir et d'engager des stratégies de développement.

2.10. Le déroulement du marché et le bilan

Aucune bibliothèque ne fait un point une fois par an avec l'ensemble de ses fournisseurs au cours du marché.

Par contre plusieurs organisent une réunion annuelle avec le fournisseur du lot le plus important, ou avec celui qui nécessite un suivi plus rigoureux, ou encore avec celui qui pose des problèmes. Des mises au point peuvent être proposées également pour redéfinir les offices.

De même, pour les bibliothécaires qui se déplacent régulièrement en librairie, les visites sont également un moment pour évoquer les points à améliorer, les difficultés rencontrées....

Un service achats demande à la bibliothèque de lui faire chaque année un rapport sur les fournisseurs des différents lots ; ce rapport est l'occasion de faire état des difficultés rencontrées.

Dans une bibliothèque, un point systématique est effectué par le bibliothécaire qui suit les marchés avec les responsables de secteurs sur leur relation avec les fournisseurs ; s'il y a des problèmes, un courrier est envoyé par le responsable concerné, avec copie au service administratif ; un rendez-vous peut être pris avec le libraire pour parler des difficultés.

Une autre bibliothèque fait inscrire les remarques éventuelles dans la notification de la reconduction du marché.

En cas de difficultés rencontrées avec un fournisseur, les modalités d'actions sont différentes : *« Si un recadrage est nécessaire avec un prestataire, il est fait en interne par la bibliothèque. »* Ailleurs un courrier est envoyé par le responsable des acquisitions concerné, avec copie au service administratif ; un rendez-vous peut être pris avec le libraire pour parler des difficultés. Ou encore, une réunion peut être organisée avec le fournisseur, le service achats et la bibliothèque. *« S'il y a un problème lié à la comptabilité, c'est le service comptabilité de la bibliothèque qui appelle et règle le problème. En cas de problème récurrent, la bibliothèque fait un courrier avec accusé de réception et copie au service marchés. »*

Pour les marchés examinés dans cette étude, nous n'avons pas eu connaissance de marché dénoncé. Les collectivités cherchent avant tout des solutions négociées plutôt que d'entrer dans des procédures conflictuelles.

3. Questionnements et propositions

3.1. L'évolution des relations entre libraires et bibliothécaires

Dans le contexte actuel, un ensemble de facteurs nouveaux est à l'œuvre, modifiant en profondeur les relations qui existaient entre libraires et bibliothécaires : si les réformes législatives ont eu un impact (positif, négatif ou neutre, c'est selon), elles interviennent dans un contexte où Internet change de plus en plus de choses dans la relation au livre et à l'écrit, et modifient les relations de travail.

Les libraires interrogés ont exprimé à de nombreuses reprises le regret de la faible fréquentation des bibliothécaires en librairie, quand ce n'était pas leur absence totale. Ils regrettent tous que les responsables de secteurs ou d'acquisitions (tout particulièrement pour les bibliothèques importantes et disposant de budgets conséquents) passent leurs commandes par fax ou mél et n'éprouvent plus le besoin de venir en magasin voir les livres, bénéficier des conseils, de l'accompagnement qui leur sont proposés ; l'absence de curiosité est également pointée.

Ils voient bien que les méthodes de travail changent et que les bibliothécaires se déplacent de moins en moins. Cela renforce le sentiment des libraires de n'être là que pour commander et livrer, en tant que fournisseur, et de ne plus être un véritable partenaire culturel avec lequel on échange.

Les services achats et marchés ne jugent que de la bonne exécution de la commande publique :

« En tant qu'acheteur public, les procédures de marchés visent à optimiser la commande publique, cela peut induire des modifications dans l'organisation du travail au sein de la bibliothèque et dans la nature des relations avec les fournisseurs ; dans cet esprit, on peut se poser la question de la nécessité du déplacement des bibliothécaires en librairie. »

« Pour ce qui est du marché évoqué, nous avons du mal par exemple à comprendre pourquoi un bibliothécaire souhaite se déplacer en librairie pour consulter les ouvrages. À partir du moment où leur choix est fait, quel est leur intérêt ? »

Les bibliothécaires tentent de résister à la pression et essaient de ménager des temps de présence en magasin même si ce n'est qu'une à deux fois dans l'année, le plus souvent pour solder des budgets. Loin de satisfaire les libraires qui restent inquiets face à ce fossé qui petit à petit se creuse : *« sans doute des changements dans les méthodologies de travail, les bibliothécaires ne semblent plus se servir du livre physique mais de notices et d'informations ».*

La question de la formation au métier de bibliothécaire est également abordée et d'une manière plus générale la connaissance des uns et des autres quant à leur métier respectif et les contraintes qui s'y rattachent.

3.2. Pourquoi formaliser les acquisitions au moyen de marchés ?

L'obligation de formaliser les acquisitions dans le cadre des procédures de marché public est contestée par certains libraires et bibliothécaires : le livre n'est pas un produit comme les autres, il bénéficie d'une loi sur le prix unique, modifiée et précisée à plusieurs reprises depuis 1981, qui fixe un ensemble de règles de base adaptées à ce bien culturel. Dès lors que le prix est fixé par l'éditeur, et qu'une nouvelle loi, sur le droit de prêt, a conduit à un plafonnement des rabais à présent identiques, pourquoi traiter les acquisitions d'ouvrages comme d'autres produits et le libraire comme d'autres fournisseurs ?

Du côté des bibliothécaires : *« Le marché public est un outil de mise en concurrence avec une notion de prix. Or, depuis le plafonnement des rabais, le prix n'est plus un critère. Quel est l'intérêt de cette procédure qui est une perte de temps, d'énergie... alors que nous avons des fournisseurs qui nous conviennent et dont nous apprécions le service au quotidien ? »*

Et des libraires : *« La procédure concernant les marchés publics a balayé l'effort consenti lors de la mise en place du plafonnement des rabais. Tout avait été fait pour faire revenir les bibliothèques vers les petites structures de librairie ; la procédure des marchés publics a détourné ces petites structures des possibilités de marchés. » ; « La raison du Code des marchés est la mise en avant de l'intérêt de la collectivité publique et sa protection lors de l'acte d'achat. Or, le livre est un produit unique ; dès lors que toutes les librairies proposent le même rabais, quel risque prendraient les bibliothécaires à acheter chez les fournisseurs de leur choix ? J'imagine mal les bibliothécaires faire le choix du libraire proposant les plus mauvais services. Sortir le livre du Code des marchés redonnerait de la souplesse dans les achats. »*

Les services achats ou juridiques ont parfois un sentiment différent des libraires et des bibliothécaires : certains trouvent normale la mise en concurrence et partent du principe que des critères de valeur technique bien définis permettent un jugement des offres objectif ; d'autres aimeraient bien pouvoir disposer de procédures plus simples permettant de valoriser, dès lors qu'ils peuvent répondre aux besoins de la collectivité, les libraires de la commune ou du département.

3.3. L'objet du marché : la fourniture des livres ?

Avoir affaire à des marchés de fournitures aussi complexes, qui intègrent la notion de services, peut conduire une collectivité à s'éloigner du marché de fournitures en incluant des clauses relevant d'un marché de prestation de services. C'est là une dérive que connaissent parfois certains marchés, dont l'objet principal ne semble plus être la fourniture de livres à la collectivité, mais un ensemble de services tels la fourniture de notices, la couverture d'ouvrages par exemple, qui devraient rester hors marché.

De même, le libraire qui entend jouer son rôle de partenaire culturel, et le bibliothécaire qui souhaite cette participation (à l'occasion de débats, de fêtes du livre, etc.) peuvent avoir du mal à s'accorder sur leur collaboration : les bibliothécaires intègrent parfois dans le marché des demandes abusives, comme la prise en charge financière des venues d'auteurs dans les animations, ou comme une recherche bibliographique approfondie sur la thématique de l'animation future de la bibliothèque.

3.4. Connaître les législations mais aussi ses partenaires, leurs besoins et leurs contraintes

Plusieurs des partenaires rencontrés nous ont fait part de leur méconnaissance, ou de celle de leurs partenaires, de la loi sur le droit de prêt ainsi que du Code des marchés publics. Certains d'entre eux ont bénéficié de formations ou consulté le *vademecum*, d'autres se sont débrouillés seuls.

Les libraires pointent les difficultés rencontrées sans doute entre bibliothécaires et services des marchés ou juridiques lors de la composition et de la rédaction du dossier de marché ; certains interlocuteurs des services marchés ou juridiques trouvent à leur tour les bibliothécaires peu ou pas informés... Quant aux libraires, ils se disent eux-mêmes peu armés pour apporter les bons arguments.

D'autre part, les libraires et bibliothécaires ayant participé à des ateliers de formation nous ont fait part de l'intérêt de ces rencontres qui ont permis de travailler sur des cas concrets mais aussi de découvrir dans le détail les métiers et contraintes des uns et des autres.

Dans ce contexte, de nouveaux ateliers d'information et de formation pourraient être proposés aux professionnels ; il serait d'ailleurs souhaitable de proposer aux responsables et intervenants des services marchés ou juridiques d'y prendre part.

3.5. Vers une nouvelle évolution du Code des marchés publics ?

Les marchés publics permettent bien évidemment que soient respectés les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Ne prendre en compte que cette théorie, c'est occulter le fait que les habitudes de travail, les relations entre professionnels, les volontés (aux différents niveaux décisionnels) peuvent avoir un impact sur la rédaction des différents documents du marché, l'analyse et le choix des candidatures.

D'autre part, il ne s'agit pas ici de discuter de la loi sur le droit de prêt mais il ne faut pas oublier que pour certains petits libraires indépendants, le plafonnement des rabais a été sans effet, voire a produit une perte de marge⁷⁵, alors même que les bibliothèques de leur côté perdaient en pouvoir d'achat. L'espoir fut un temps que les relations et les acquisitions allaient être facilitées, ce qui ne s'est malheureusement pas produit.

Le cadre existe, certes il est insatisfaisant, mais on peut penser qu'il a au moins le mérite d'éviter de graves dérives (favoritisme, distorsion de concurrence...).

⁷⁵ Plusieurs « petits » libraires nous ont précisé que les 9 % sont considérés par les collectivités comme un dû et qu'additionnés aux 6 % reversés à la Sofia, cela correspond à un rabais de 15 % qu'ils ne pratiquaient pas.

Alors quelles solutions aux difficultés évoquées par les uns et les autres ?

Il semble important de prendre en compte la demande des professionnels (tous confondus d'ailleurs) d'alléger les procédures. Mais comment ?

Peut-on imaginer de relever à nouveau le seuil pour les MAO et le porter au-delà de 50 000 euros ? d'un autre montant ?

La mise en place du Code des marchés a généré une certaine psychose du côté des services achats et juridiques, et aussi bien évidemment des élus. Certains préfèrent continuer à formaliser les acquisitions plutôt que de retrouver de la liberté dans leurs acquisitions et préfèrent passer des marchés pour plusieurs années plutôt que de travailler à plus court terme.

Dans ces conditions, faut-il écourter le nombre de prolongations possibles des marchés (3 fois actuellement au maximum) ? Ce qui permettrait peut-être de positionner davantage d'acquisitions sous le seuil des MAPA, voire même de passer des MAPA à la place de MAO.

Est-il envisageable d'imaginer une procédure qui, tout en formalisant les achats, soit véritablement plus simple ? La procédure de MAPA laisse toute latitude aux collectivités pour définir certaines pièces à demander aux fournisseurs. Mais justement, pour la même raison qu'évoquée plus haut, les MAPA ont souvent des allures de MAO.

En s'appuyant sur les législations spécifiques relatives au livre et à sa commercialisation, est-il envisageable d'imaginer d'autres cadres ou dispositifs s'appliquant aux acquisitions des collectivités ?

Dans tous les cas, il semble souhaitable de rappeler dès à présent les dispositions, les modalités et le bon usage du Code des marchés publics de manière à ce que libraires et bibliothécaires soient toujours en capacité d'initier et de développer des partenariats.

- II^e partie : Étude qualitative -
3.2.2. Synthèses régionales :
Enquête ArL PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur)

SOMMAIRE

| | |
|--|------------|
| 1. Contexte et méthode | 141 |
| 2. État des lieux | 142 |
| 2.1. L'amont et la périphérie du marché : ce qui influe sur les choix réalisés par les collectivités | 142 |
| 2.2. Les choix techniques dans le montage du marché opérés par les bibliothèques | 143 |
| 2.3. Les différentes stratégies des libraires locaux indépendants face aux marchés publics | 146 |
| 2.4. L'aval et l'exécution du marché | 147 |
| 3. Préconisations | 147 |
| 3.1. Du côté des collectivités publiques | 147 |
| 3.2. Du côté des libraires | 149 |
| 4. Conclusion | 149 |

Fiche technique

L'enquête en région PACA a été conduite de septembre à novembre 2009 sous la direction de Greta Schetting et Léonor de Nussac. Les entretiens ont été menés par Séverine Chevalier, qui a également rédigé le rapport de synthèse.

1. Contexte et méthode

Contexte

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'agence régionale du livre a mené depuis 2006 différentes actions relatives aux marchés publics de livre : journées professionnelles suivies d'ateliers entre libraires et bibliothécaires, formation professionnelle continue, mise en ligne sur son site internet des annonces régionales de marchés publics de fourniture de livres, accompagnement des acteurs, réalisation d'un document de recommandation. Investie sur ce sujet sur lequel elle échange très fréquemment avec les professionnels, l'agence a souhaité participer à l'enquête réalisée sous l'égide du Ministère de la culture et de la communication.

Méthodologie

Pour réaliser cette enquête, et en l'absence d'outil permettant un état précis et actualisé de l'ensemble des marchés publics de livres passés sur le territoire régional à partir duquel prélever un échantillon véritablement représentatif, le choix a été fait de diversifier les cas étudiés, en panachant :

- *les structures* : bibliothèques municipales (4), bibliothèques universitaires (2), bibliothèques départementales de prêt (2), bibliothèque municipale à vocation régionale (1), dans des grandes ou petites collectivités ;
- *les prestataires* : librairies généralistes (6) et librairie spécialisée (1), à plus ou moins forte proportion de marchés publics dans leur activité, se présentant seuls ou en groupement ;
- *les types de procédures et de marchés* : appels d'offres (7) et marchés à procédure adaptée (2), marchés à bons de commandes simples ou marché multi-attributaires, l'ensemble (9 cas) couvrant tout le territoire régional, très divers dans ses composantes notamment socio-économiques, selon les départements.

Le cas des marchés de livres scolaires pour les lycées a finalement été écarté après deux entretiens, une enquête plus approfondie, dédiée au livre scolaire, s'avérant nécessaire pour comprendre et analyser sérieusement ce segment.

Deux constats partagés sur le contexte actuel : tout d'abord, l'ensemble des acteurs s'accorde pour relever la lourdeur voire l'inadéquation du cadre des marchés publics appliqué aux livres. Par ailleurs, si la plupart est favorable à la loi de 2003 qui a plafonné les rabais susceptibles d'être proposés par les libraires aux collectivités, tous en relèvent les effets induits, dont le principal est qu'au critère prix, devenu inopérant – puisque tous les prestataires s'alignent sur 9 % – se substitue le critère devenu fondamental de la valeur technique, laquelle est particulièrement complexe à déterminer et à apprécier. Paradoxalement (ou pas), c'est ainsi dans les espaces de liberté octroyés par le Code des marchés publics que les difficultés plus importantes se font sentir. À cet égard, les attitudes et pratiques des acteurs s'avèrent très différentes.

2. État des lieux

2.1. L'amont et la périphérie du marché : ce qui influe sur les choix réalisés par les collectivités

Qui fait quoi ? Qui influence la décision finale ?

Une première difficulté côté collectivités est la multiplicité des personnes qui interviennent dans le montage des marchés : services de la bibliothèque, service des marchés, élus (dont commission d'appels d'offres). Il y a le circuit officiel de l'achat et de la procédure « marché » dans la collectivité, puis la détermination de qui influence réellement la stratégie et le choix final.

Dans la plupart des cas, le service marché a des fonctions purement administratives et procédurales ; c'est la bibliothèque qui définit son besoin, allote, choisit et pondère ses critères, analyse les offres et enfin, propose les candidats à retenir à la CAO ou à l'élu selon qu'il s'agit d'un appel d'offres ou d'un MAPA. Au sein de la bibliothèque, dans la majorité des cas, c'est la direction qui s'en charge, ou, dans les structures les plus importantes, une personne dédiée (bibliothécaire qui s'est par ailleurs formée aux marchés publics). Parfois les autres bibliothécaires en son sein sont associées, parfois non.

On note que dans tous les cas, le choix proposé par la bibliothèque est validé par la CAO ou par l'élu, même si se manifestent parfois des remarques ou des interrogations.

Le service marché joue plus ou moins un rôle de conseil et de contrôle de légalité.

On peut constater que les cas (deux) où le service marchés a une plus grande influence relèvent de collectivités restreintes, où le choix a été de formaliser les MAPA sur le modèle de l'appel d'offres ; dans ces deux cas également, les bibliothécaires – qu'elles regrettent le rôle prépondérant du service marchés (un cas) ou qu'au contraire elles l'apprécient (un cas) – ne se sont pas spécialement investis dans une connaissance particulière du cadre des marchés publics.

L'humain trop humain

Jouent de façon plus ou moins inconsciente un certain nombre de facteurs, dont on pourrait résumer les grandes lignes comme suit :

- des présupposés ou croyances, du type « les gros, par essence, sont nécessairement plus performants que les plus petits » ;
- le rapport au territoire local des acteurs, c'est-à-dire leur ancrage et leur investissement plus ou moins fort dans un espace donné, et la connaissance plus ou moins fine du tissu de librairies locales qui en découle ;
- leurs expériences passées, ici ou ailleurs, avec des prestataires ;
- leurs pratiques d'achat de livres personnelles, en tant que lecteur et/ou citoyen.

La conscience des enjeux de la librairie indépendante

Elle est très variable selon les acteurs et peut influencer de façon importante sur les résultats obtenus. Lorsqu'elle est forte, les choix qui sont faits dans le montage du marché cherchent de façon volontariste à compenser la puissance des grossistes. C'est le cas dans quatre cas sur

neuf, dont deux BDP et deux structures municipales dans des villes de taille relativement importantes. En ce qui concerne les BDP, on peut penser que la nature de ces structures et leur vocation les rendent plus sensibles à la valorisation de la librairie indépendante. À l'inverse, les bibliothèques universitaires ne semblent pas particulièrement se faire le relais d'une politique publique culturelle particulière en faveur de la librairie indépendante.

Cette conscience est par ailleurs à rapprocher d'une problématique connexe : celle de la préservation du commerce de détail local face aux grosses structures. Des librairies indépendantes de grande taille viennent chercher des marchés en dehors de leur zone de chalandise naturelle, risquant ainsi de perturber les équilibres locaux.

Enfin, la conscience des enjeux de la librairie indépendante est d'autant plus forte qu'elle se conjugue avec un tissu de librairies locales performantes (pas d'opposition avec la notion d'efficacité, qui serait l'apanage des « gros »).

Les connaissances par les différents acteurs des réglementations applicables

L'attitude des bibliothécaires face au Code des marchés publics est importante car elle conditionne pour partie les choix faits ultérieurement ; trois attitudes se dégagent principalement :

- une attitude défensive (le CMP est une contrainte, on ne devrait pas avoir à l'appliquer pour le livre) ;
- une attitude offensive (le CMP est une contrainte, mais voyons comment l'utiliser de façon volontariste pour parvenir à nos objectifs), souvent corrélée à une conscience forte des enjeux de la librairie dans la chaîne du livre ;
- une attitude mixte, « *désabusée* » (le CMP est une contrainte, faisons avec).

De façon minoritaire le Code des marchés est appréhendé comme un garde-fou permettant de résister aux pressions de toutes sortes pour favoriser tel ou tel prestataire.

De la même façon, du point de vue des services des marchés, les approches sont diverses vis-à-vis de la réglementation du livre : soit une méconnaissance totale, sans qu'il y ait particulièrement de recherche d'informations visant à la combler, soit une acquisition progressive de connaissances avec l'ancienneté des pratiques, soit, plus rarement, une volonté de s'informer/se former, et de réfléchir plus avant sur la conciliation livres/marchés publics.

À la décharge de ces services fonctionnels, ils sont le plus souvent surchargés de travail et regrettent de ne pas pouvoir effectuer de travail et de réflexion de fond, en collaboration avec les services opérationnels.

2.2. Les choix techniques dans le montage du marché opérés par les bibliothèques et leurs conséquences

La définition du besoin

• *Un périmètre variable*

Sur sept marchés étudiés de collectivités locales (donc hors BU), trois concernent l'achat de livres non scolaires pour l'ensemble des services de la collectivité ; les autres se réduisent à l'achat de livres pour la structure bibliothèque.

Certains se concentrent sur le livre (six cas), d'autres y adjoignent des supports comme CD, DVD, partitions, qui font alors l'objet de lots distincts.

Aucune collectivité n'a pour l'instant inclus dans son marché le livre numérique, et aucune réflexion n'a encore été engagée sur ce point.

• *Les prestations demandées*

Elles sont variables, et vont de la simple fourniture de livres à l'adjonction d'autres services, comme :

- le prééquipement des livres (peu demandé, un seul cas) ;
- la fourniture de notices bibliographiques (idem, le même) ;
- la recherche et le conseil ;
- les offices ;
- les animations ;
- la formation.

Certaines prestations sont sollicitées à titre obligatoire, d'autres apparaissent comme des possibilités laissées à l'initiative des candidats qui doivent faire des propositions dans leurs offres à la collectivité.

D'une façon générale, il est fait état de la difficulté de savoir ce qu'il est précisément et légalement possible de demander et ce qui ne peut pas l'être dans le cadre du marché.

Par ailleurs, certaines prestations comme l'animation, souvent intégrées dans le marché, sont plus envisagées comme un outil de sélection des offres, peu utilisées par la suite dans l'exécution même du marché.

La question de la consultation et du « *pris sur place* » : un certain nombre de bibliothèques municipales incluent dans le marché la possibilité de se rendre sur place pour consulter les livres et éventuellement les acheter directement. Certaines prévoient expressément que le coût éventuel du déplacement et de l'hébergement sera à la charge du fournisseur, mais, même lorsque ce n'est pas le cas, les grossistes proposent de toute façon dans leur offre de prendre en charge « *X déplacements/an* ». La légalité douteuse d'une telle prise en charge devrait d'ailleurs être vérifiée...

• *Le choix de la forme du marché*

Tous les marchés examinés sont des marchés à bons de commande ; seul un marché en décline une forme particulière, qui est la multi-attribution. Le principe de cette dernière est que la mise en concurrence initiale conduit pour chaque lot à retenir plusieurs prestataires, et les commandes seront ensuite réparties entre ceux-ci, sans remise en concurrence postérieure. De façon générale, il y a peu de réflexion en amont sur ce point (le marché à bons de commande classique s'impose).

• *Les procédures*

Il est à noter que les possibilités octroyées par le Code, qui permettent de passer certains lots d'un appel d'offres selon la procédure adaptée, dans certaines conditions (Article 27 du CMP) ou de commander des livres à d'autres libraires que les prestataires retenus, pour des besoins occasionnels de faible montant (Article 77 du CMP), sont peu pratiquées.

• *L'allotissement*

La façon d'allotir est variable (de trois à dix lots) puisqu'elle dépend notamment du fonds des bibliothèques et de leurs politiques d'acquisition en fonction des publics visés. Le plus souvent, elle se décline thématiquement (fiction, documentaire, bd, par exemple), et se scinde pour certaines en distinguant adultes et jeunesse. Lorsque le marché porte sur l'ensemble des services de la ville, il peut également se décliner par types de structures destinataires.

Mais si tous les marchés sont allotis, et bien que cette pratique vise à susciter la plus large concurrence possible, on peut constater qu'un allotissement diversifié ne débouche pas nécessairement sur une pluralité de prestataires. De la même façon, un allotissement « géographique » ne conduit pas forcément à des prestataires proches géographiquement.

De façon générale, peu de collectivités prennent vraiment le temps de réfléchir à l'allotissement, et l'ajustent dans le meilleur des cas, au fil du temps, en fonction des problèmes rencontrés. Celles qui le font pensent leur allotissement, comme le permet le Code, également en fonction des candidats susceptibles de postuler et de leurs spécificités.

Un seul cas distingue dans un lot spécifique la petite édition ; un autre, pour la littérature, a fait le choix de le scinder en deux lots : un lot « nouveautés » et un lot « réassort ».

• *Les critères*

Il est au préalable à noter qu'ils sont en général établis de la même manière pour tous les lots.

Le prix : seule une collectivité (BDP) a retenu une offre proposant un rabais de moins de 9 % (seul cas avec des offres à moins de 9 %), mais s'agissant d'un marché multi-attributaires le lot est partagé avec d'autres (qui sont à 9 %).

Si le prix est toujours inclus dans les critères, sa pondération est variable (de 5 % à 40 %).

Les délais de livraison : la majorité (cinq cas) en fait un critère distinct, pondéré de 10 % à 35 %. Une seule bibliothèque inclut les délais dans la valeur technique, une autre le prend comme critère mais sans pondération (MAPA) et deux n'en tiennent volontairement pas du tout en compte comme critère d'évaluation de l'offre. Le principal problème posé par ce critère et relevé par les protagonistes, est qu'il y a le plus souvent un décalage entre ce qui est affiché par les prestataires, et la réalité des délais lors de l'exécution du marché. Pour résumer, ils sont rarement respectés.

La valeur technique : pondérée de 45 % à 95 %, elle se décline de façon différente selon les collectivités, en sous-critères qui peuvent être :

- le fonds (aspects quantitatifs et qualitatifs) ;
- qualification et expérience du personnel dédié ;
- interlocuteur dédié ;
- modalités du conseil et du « pris sur place » ;
- modalités du circuit des commandes/suivi des commandes ;
- gestion des livraisons erronées ;
- capacité de recherche bibliographique ;
- participation aux campagnes nationales en faveur du livre ;
- modalités de diffusion de catalogue ;
- capacité à servir des éditeurs spécialisés ;
- richesse du site web ;
- relations aux diffuseurs/distributeurs ;
- veille éditoriale.

Critère écologique : seules deux collectivités le prennent en compte. L'une demande aux candidats de faire des propositions de développement durable, l'autre inclut un critère « *Possibilité de fournir des ouvrages édités sur des papiers recyclés ou provenant de forêts certifiées.* »

Critère social : aucune collectivité ne le met en œuvre dans ses marchés publics de livres.

2.3. Les différentes stratégies des libraires locaux indépendants face aux marchés publics

Sur l'importance accordée aux marchés publics de livres non scolaires et la stratégie qui en découle :

On peut scinder en trois catégories les libraires rencontrés, en fonction de leur structure et de leur expérience :

- celles (trois librairies, deux généralistes, une spécialisée) dont un pourcentage relativement important du CA (jusqu'à 33 %) est consacré aux marchés publics de livres ;
- celles qui leur consacrent un faible pourcentage (autour de 10 %) – deux librairies, l'une ne souhaitant pas aller au-delà, l'autre au contraire voulant développer ce créneau.
- enfin, deux librairies généralistes ayant une part infime du CA consacrée à ces marchés, l'une parce qu'elle se concentre plutôt sur le livre scolaire, l'autre parce que son territoire de prospection est restreint à la commune ou aux très proches alentours.

On peut noter une corrélation entre la modernisation et la taille de la librairie et son implication dans les marchés publics de livres.

Seul ou en groupement

Hormis une librairie, qui pratique de plus en plus le groupement, toutes expriment leurs réticences sur cette formule et se présentent seules. Le groupement a tendance à faire peur, et la plupart n'y voient pas d'intérêt particulier, tant pour obtenir des marchés que dans leur fonctionnement futur.

Avantages et inconvénients des marchés, tels qu'ils sont relevés par les librairies interrogées

- *avantages* : la procédure de publicité obligatoire permet de connaître les besoins des bibliothèques et donc de proposer ses services ; l'obtention de marchés peut pousser à rationaliser des pratiques internes à la librairie, a un impact important sur le chiffre d'affaires, procure de la trésorerie (car les délais des paiement des collectivités, prescrits par la loi, sont inférieurs aux usages de paiement des éditeurs par les libraires, et permet dans certains cas de négocier des remises plus importantes avec certains éditeurs ;
- *inconvénients* : déstabilisation possible et impact sur le personnel et le CA en cas de gain trop important de marchés, ou de perte, aucune garantie de pérennité pour l'avenir, sur le long terme.

2.4. L'aval et l'exécution du marché

L'information donnée aux candidats non retenus

Bien que les collectivités soient dans l'obligation d'expliquer aux candidats rejetés les motifs du rejet, dans la plupart des cas cette information s'avère peu détaillée et ne permet donc pas aux librairies concernées d'en tirer des enseignements pour l'avenir, et ce d'autant que ces derniers ne cherchent pas à en savoir plus (l'article 83 du CMP impose en outre d'exposer à tout candidat qui en fait la demande les motifs détaillés du rejet de sa candidature).

Les relations bibliothécaires/libraires

Elles sont déterminantes pour la bonne exécution du marché, et dépendent beaucoup :

- de la fiabilité de la communication et des explications données par le libraire ;
- de la connaissance réciproque des métiers et des contraintes de chacun.

3. Préconisations

S'il paraît difficile de jouer sur des éléments informels et inconscients, une information/sensibilisation sur la politique publique en faveur du livre et de la librairie indépendante semble nécessaire, puisqu'elle n'est pas toujours prise en compte par les professionnels du livre que sont les bibliothécaires.

À titre d'exemple, le mécanisme de reversement Sofia est souvent méconnu par les bibliothécaires.

3.1. Du côté des collectivités publiques

Plus les acteurs ont une idée claire de ce qu'ils veulent, plus ils s'investissent dans ce qu'il est possible de faire en utilisant le Code des marchés publics comme un instrument, et plus les résultats sont probants. Il importe peut-être de les aider en leur fournissant une sorte de boîte à outils d'aide au montage de leurs marchés, sur les points qui posent le plus de difficultés, c'est-à-dire :

- ce qui peut être légalement demandé/ce qui ne peut pas l'être dans le cadre d'un marché public de livres (à cet égard le *Vademecum de l'achat de livres à destination des bibliothèques publiques* pourrait être utilement complété), notamment sur la question des prestations supplémentaires éventuelles, en explicitant ce qu'il faut entendre par « *en rapport avec l'objet du marché* » s'agissant des livres (cf. points n°4.1 et 4.2 du *Guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics* du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi publié par circulaire le 29/12/2009 :

*Extraits*⁷⁶ :

« 4.1 (...) Ont été, par exemple, considérés comme des manquements à la définition des besoins : (...) la possibilité pour les candidats de proposer des « services annexes » non définis (CE 15 décembre 2008, Communauté urbaine de Dunkerque, n° 310380).

4.2. Possibilité de demander des prestations supplémentaires éventuelles :

⁷⁶ « Le Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics » a été publiée au Journal officiel du 31 décembre 2009. http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20091231&numTexte=90&pageDebut=23171&pageFin=23200

Le pouvoir adjudicateur peut demander aux candidats de proposer, dans leur offre, des prestations supplémentaires, qu'il se réserve le droit de commander ou non. Ces prestations doivent être *en rapport direct avec l'objet du marché* et le cahier des charges doit définir avec précision leurs spécifications techniques.

Lorsque le pouvoir adjudicateur prévoit des prestations que les candidats doivent obligatoirement fournir dans leur offre en complément de l'offre de base, elles sont prises en compte lors de l'évaluation comparative des offres. Si le pouvoir adjudicateur n'impose pas aux candidats de fournir ces prestations, il ne peut prendre que l'offre de base dans son évaluation comparative¹. Dans ce cas, seules les prestations supplémentaires proposées par le candidat retenu au regard de son offre de base peuvent être relevées par le pouvoir adjudicateur. (...) »

- aide sur la réflexion à envisager pour le livre numérique ;
- comment réfléchir à l'allotissement ?
- des préconisations concrètes sur les critères. En effet il serait crucial de réfléchir à des critères comme outils utiles et véritablement pertinents d'évaluation des offres.

Quelques pistes de réflexion, à débattre :

- **Le prix** : le pondérer faiblement.
- **Les délais** : plutôt que persévérer dans un jeu de dupes, insincère et insatisfaisant :
 - côté collectivités, ne pas avoir d'exigences impossibles à tenir pour les prestataires, donc :
 - soit les pondérer faiblement ;
 - soit ne pas les inclure comme un critère de sélection des offres, mais indiquer dans le marché un délai maximal raisonnable (et appliquer ensuite les pénalités de retard si ce n'est pas respecté de façon répétée).
 - côté libraires :
 - expliquer très clairement dans l'offre le circuit de la fourniture de livres ;
 - être sincère dans sa proposition ;
 - être précis et systématique dans les explications qui sont fournies à la collectivité en cas de retard ou de non-exécution d'une commande.

- **La valeur technique**

Si l'on considère que l'une des valeurs ajoutée du libraire est sa connaissance des livres et sa capacité de conseil, pourquoi ne pas l'apprécier à partir de l'expérience et de la formation de la ou des personnes dédiées à la prestation, en demandant dans l'offre le ou les CV détaillés retraçant formation initiale et continue et les expériences professionnelles des libraires.

La question du fonds : plus que la quantité, axer peut-être l'appréciation sur sa diversité et sa cohérence (c'est-à-dire la capacité de choix du libraire).

Si, dans ce qui est demandé, est inclus un volet (restreint) animation, demander aux candidats de faire une proposition d'animation sur un thème donné, par exemple, et l'apprécier ensuite selon des critères comme : originalité, intérêt pour tel public, etc.

Réfléchir plus avant aux critères écologiques : points qui pourraient par exemple être pris en compte :

- recyclage des emballages et des cartons ;
- impact carbone des déplacements (ce qui permettrait de moins bien noter un fournisseur lointain, non pas sur la question du cheminement des livres, puisque même le libraire de proximité les fait venir de loin, mais plutôt sur celle du déplacement des bibliothécaires vers l'établissement en cas de consultation et de pris sur place).

- **Critères sociaux** : creuser la possibilité de valoriser la politique sociale (paiement au-delà du SMIC, etc)

Une information claire devrait par ailleurs être donnée par le ministère de la Culture sur le lien entre label LIR et marchés publics, certaines conditions d'obtention du label recoupant certains critères qualitatifs inclus dans les marchés. Une demande très forte en ce sens émane du terrain.

3.2. Du côté des libraires

Nécessité en amont, de réfléchir à une stratégie adaptée à la librairie :

- incitation au groupement via information et aide, mais cela implique aussi de réfléchir plus avant en terme de mutualisation des moyens (donc un certain renoncement à une forme d'esprit purement individualiste) ;
- modernisation des structures ;
- améliorer les performances au plan de la présentation des candidatures (savoir mieux « se vendre »).

De façon générale, il faudrait réfléchir à la façon dont peut se développer une meilleure connaissance par chacun des acteurs de ses partenaires comme membres reliés et interdépendants de la fameuse « chaîne » du livre, et de leurs intérêts réciproques et communs (rencontres interprofessionnelles, formation initiale et continue, etc.).

4. Conclusion

Des facteurs indéniables favorisent l'accès de la librairie indépendante à la commande publique : côté collectivités, une volonté politique portée par des bibliothécaires investis, utilisant les possibilités du Code des marchés publics, qui rencontre côté librairie des professionnels informés, répondant de façon adéquate aux appels à candidature et mettant en œuvre des moyens spécifiques (par exemple, le groupement), pour contrebalancer le pouvoir de frappe des plus « gros ». Tout ce qui peut concourir à renforcer ces facteurs doit être entrepris.

En conséquence, cette enquête pourrait être complétée par une étude des pratiques et des stratégies des grossistes, pour une connaissance plus complète et fine de leurs méthodes – y compris sur les marchés du livre scolaire.

Enfin ne saurait être éludée la question de la librairie indépendante locale, ou de proximité, face à la librairie indépendante de taille importante dans le cadre des marchés. Certaines de ces dernières structures, développant une stratégie efficace d'augmentation de leur chiffre d'affaires collectivités basée sur un service interne dédié et compétent, sont susceptibles de candidater avec succès face à des librairies locales de bien plus petite taille. Et de déstabiliser ainsi les contextes locaux.

Les voies législatives sont étroites pour régir les marchés et favoriser la librairie locale indépendante : entre le dogme bruxellois du « *tout marché* » libre et non faussé, le droit de la concurrence qui interdit les ententes, et le protectionnisme avec les risques de sclérose qu'il comporte. Les codes de bonnes pratiques, les déontologies professionnelles, le conseil et les formations semblent les meilleurs outils à mettre en place et à développer.

- II^e partie : Étude qualitative -
3.2.3. Synthèses régionales :
Enquête CRLBN (Basse-Normandie)

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| 1. Introduction | 152 |
| 2. Les caractéristiques des marchés étudiés | 152 |
| 2.1. La préparation du marché | 152 |
| 2.2. La conscience des enjeux de la librairie indépendante au niveau des acteurs décisionnaires | 152 |
| 2.3. Les besoins des bibliothécaires et le budget | 152 |
| 2.4. L'information diffusée de la part des collectivités concernant les marchés | 153 |
| 2.5. L'accès des libraires à l'information | 154 |
| 2.6. Les caractéristiques des marchés | 154 |
| 2.7. Les différentes stratégies des libraires face aux marchés | 156 |
| 3. Les préconisations | 160 |
| 4. Conclusion | 161 |

Fiche technique

L'enquête en région Basse-Normandie a été conduite de septembre 2009 à novembre 2009 sous la direction de Laurent Delabouglise et Valérie Schmitt.
 Les entretiens ont été menés par Valérie Schmitt, qui a également rédigé le rapport de synthèse.

1. Introduction

La région faisant l'objet de cette étude compte trois départements, dont un essentiellement rural, sur lesquels sont répartis 86 points de vente de livres : librairies indépendantes, maisons de la presse, ainsi que des GSS (une Fnac et sept espaces culturels Leclerc).

Le département A, qui comprend une grande agglomération, rassemble à lui seul près de la moitié des points de vente du livre de la région (47,7 %). Cette région possède également une université ayant des antennes réparties sur le territoire.

En l'absence d'un état des lieux exhaustif des marchés publics du livre passés sur cette région, nous avons veillé, dans le cadre de cette étude, à constituer un corpus représentatif de l'ensemble des structures. Quatre marchés ont été retenus : une bibliothèque départementale (BDP), une bibliothèque principale d'agglomération, une médiathèque d'une petite commune et le service commun de documentation (SCD) de l'université de la région. Deux départements sur les trois sont représentés dans ce corpus, des difficultés nous ont amenés à renoncer à couvrir l'ensemble du territoire.

La méthode repose sur la conduite d'entretiens différenciés pour chacun des acteurs en présence (libraires, bibliothécaires et responsables des services achats), basés sur une grille d'entretien commune à l'ensemble des régions participant à l'enquête, soit sous la forme d'entretiens individuels ou collectifs. Il est intéressant de noter que dans trois études sur quatre les entretiens ont été conjoints (bibliothèques et services achat) à la demande des acteurs. Nous avons interrogé sept libraires (cinq en région et deux hors région étant attributaires de lots sur les marchés étudiés).

Si la plupart des acteurs rencontrés se sont déclarés favorables à la loi de 2003, qu'ils soient bibliothécaires ou libraires, la Sofia reste, à leurs yeux, difficile à appréhender et le plafonnement des rabais à 9 % provoque parfois des effets inattendus comme nous le verrons plus loin. Les bibliothécaires comme les collectivités sont conscients du statut particulier du livre dans le cadre des marchés publics. Mais une fois ce postulat posé, ils s'accordent à souligner les difficultés qu'ils ont à composer avec ce « produit culturel pas comme les autres » et à favoriser les libraires locaux qui sont plus que de simples fournisseurs, le tout en conformité avec le Code des marchés. Ces acteurs mettent ainsi en place des stratégies réfléchies et élaborées qui aboutissent (plus ou moins) aux effets escomptés.

2. Les caractéristiques des marchés étudiés

2.1. La préparation du marché

Les procédures les plus fréquentes sont le MAO pour trois des marchés étudiés et le MAPA pour le quatrième. Elles résultent d'un travail conjoint entre les services des collectivités et les bibliothécaires. Les bibliothécaires ainsi que les responsables des achats connaissent la procédure et le Code des marchés. Au sein des collectivités, il y a fréquemment une ou deux personnes dédiées aux marchés publics.

La rédaction des critères est assurée par les bibliothécaires qui rencontrent ensuite le service achats pour la mise en conformité juridique du cahier des charges. Les échanges entre les deux services sont fréquents et jugés satisfaisants par les acteurs.

L'analyse des offres relève de la bibliothèque qui préconise le choix du ou des fournisseurs via son rapport de présentation.

2.2. La conscience des enjeux de la librairie indépendante au niveau des acteurs décisionnaires

Tous les acteurs ont conscience des enjeux de la librairie indépendante mais cela se traduit à des degrés variables dans la rédaction et la passation des marchés. Ainsi, nous constatons un grand écart entre une volonté claire, affirmée par certains élus et bibliothécaires, de favoriser les fournisseurs locaux à l'aide de critères objectifs et légaux, et à l'inverse un relatif pragmatisme de la part d'autres acteurs quant à l'implantation géographique de leurs fournisseurs.

Par exemple, suite à la perte de plusieurs lots par la librairie généraliste de la ville lors de l'attribution du marché en 2007, et après une entrevue du libraire avec la BDP, s'est opérée une certaine prise de conscience au sein de la collectivité. Sans entrer dans une démarche tendant à favoriser trop directement les acteurs locaux, celle-ci a mis en avant d'autres critères plus techniques pour départager les candidats (la pondération concernant le délai de livraison a baissé de 30 % à 10 % entre les marchés 2007 et 2010). Pour soutenir son argumentation, le libraire a joint à son dossier un schéma sur la distribution du livre expliquant pourquoi un concurrent ne peut matériellement pas livrer ses ouvrages en 48 heures. Pour la BDP, « *Il est inconcevable qu'un fournisseur ait tous les lots. Il est normal de fractionner les lots pour répondre aux demandes spécifiques. On peut affiner les critères de proximité (consultation sur place) mais d'autres librairies éloignées proposent le défraiement des bibliothécaires.* »

2.3. Les besoins des bibliothécaires et le budget

Les besoins sont évalués en fonction des budgets alloués et des demandes spécifiques des différents secteurs de la bibliothèque. De fortes craintes sont apparues : dans la petite commune étudiée, le budget est en baisse de 17 000 € depuis trois ans. Le Service commun de documentation voit également son budget diminuer depuis trois ans, ses responsables qualifiant leur politique d'acquisition de « *saupoudrage* ». Ils tirent la sonnette d'alarme face à la baisse de la part des livres dans le budget d'acquisition au profit des abonnements électroniques. La BDP accuse une légère baisse de ses budgets acquisition entre 2007 et 2008. Seule la bibliothèque principale d'agglomération voit son budget augmenter d'environ 2 % tous les ans.

2.4. L'information diffusée de la part des collectivités concernant les marchés

L'obligation légale minimale est strictement respectée : BOAMP et JOUE. « *juste le strict minimum* », comme le souligne une personne d'un service des marchés. Peu de publications dans la presse régionale, essentiellement sur le site internet de la municipalité. Les frais de publicité sont partout revus à la baisse. Peu de presse locale, pour des raisons de coûts, même si certains reconnaissent que cela permettrait à des libraires de la région de candidater (voir le cas de la BDP qui a des fournisseurs appartenant à des départements limitrophes). Autre exemple : dans la petite commune étudiée, la publicité a été volontairement restreinte au bassin économique de proximité, en choisissant un support de presse locale complété par un avis sur internet consultable sur toute la France et au-delà.

On peut considérer que les libraires sont informés tacitement par la date de reconduction du marché, quand ils ont eu des lots.

« *Il serait indécent de les avertir directement* » estime un responsable des marchés publics, « *ils doivent se tenir informés, c'est la moindre des choses !* »

2.5. L'accès des libraires à l'information

Peu de libraires exercent une veille informationnelle, par manque de temps. Seules les grandes librairies disposant d'un effectif de salariés important ont les moyens de dédier une personne à la question des marchés publics. Une seule des librairies rencontrées a fait appel à un prestataire externe exerçant une veille exhaustive sur tous les marchés du livre en France. Les libraires consultent peu le *Bulletin officiel* des marchés. Dans deux cas, l'information leur vient directement (voir officieusement) de la collectivité en cas de reconduction.

2.6. Les caractéristiques des marchés

Le rabais avant la loi de 2003

La principale bibliothèque d'une agglomération bénéficiait de rabais allant jusqu'à 27 % pour les livres adultes et 25 % pour les livres jeunesse. Les librairies indépendantes attributaires du marché étudié pratiquaient alors de 15 % à 20 % de rabais. La principale librairie, attributaire du marché de la BDP, pratiquait un rabais de 20 %, de même que sa concurrente hors région. Les autres libraires interrogés n'étaient pas en exercice à cette date.

Le choix des critères et l'allotissement

Tous les marchés étudiés sont allotés, pour des raisons techniques (de trois à dix lots) et se déclinent par thématique (fiction adultes, jeunesse, documentaire, BD pour les plus courants). En dépit d'un allotissement spécialisé, on constate une certaine concentration des lots aux mains de quelques fournisseurs, pour la plupart librairies généralistes (par exemple, le lot BD attribué à la librairie généraliste de l'agglomération, et non aux petites librairies spécialisées). Toutefois, dans la rédaction des critères, la volonté des collectivités de favoriser les acteurs locaux selon des critères techniques et objectifs apparaît clairement. L'allotissement est le fruit d'une stratégie de faire coller les besoins des bibliothèques à la spécificité du tissu économique local. Mais paradoxalement, l'effet recherché n'est pas toujours obtenu.

Exemples :

- dans la petite commune étudiée, le marché a été alloté pour des raisons techniques et pour travailler avec les fournisseurs locaux. Ainsi, le lot BD a été créé pour travailler avec l'unique librairie indépendante spécialisée de la ville ;
- la bibliothèque de l'agglomération a sorti le lot BD du lot « livres pour adultes » afin de favoriser les libraires spécialisés (mais aucun d'entre eux n'a répondu à l'appel d'offres et c'est finalement un libraire généraliste qui a emporté le lot) ;
- la BDP a réparti son marché sur dix lots pour des raisons techniques, par exemple en isolant le lot « fonds documentaire local » car il était attribué à un libraire hors région, avec une certaine inadéquation de son fonds par rapport aux attentes. Ce lot est fait « *pour permettre à de petites librairies de répondre, pour ouvrir les portes des marchés publics aux petits fournisseurs* ».

Les prestations demandées

Elles sont variables, de même que la pondération, car elles ont pour fonction (délicate) de départager les candidats soumissionnaires dans le cadre du plafonnement des rabais à 9 %. Elles s'ajustent donc aux besoins et à la volonté finale des collectivités et des bibliothèques : invitations d'auteurs, offices nouveautés jeunesse, consultation sur place, présentation thématique des ouvrages, recherches bibliographiques, collaboration dans le domaine de l'animation dans le cadre de rencontres littéraires et de salons, commandes rapides, informations bibliographiques, livraison (avec le cas particulier du SCD demandant que le fournisseur soit en mesure de livrer les antennes de l'université).

La pondération

Le prix n'est plus un critère déterminant, tous les candidats offrant le même rabais. Pourtant sa pondération varie fortement d'un marché à l'autre : la petite commune le pondère à 10 %, la grande agglomération à 25 %. Étonnamment, la BDP n'avait pas mentionné de critères de prix dans un marché antérieur, jugeant qu'il n'était pas indispensable. Elle l'a réintégré récemment après une offre peu avantageuse d'un libraire (rabais inférieur à 9 %) lors de ce marché. Dans le marché 2010 (attribué en 2009), la pondération, que l'on peut estimer excessive, est de 40 %. Le SCD pondère ce critère à 30 %, logiquement puisque que cela concerne le lot « manuels scolaires ».

Les délais

La pondération est de 35 % pour l'agglomération. Là aussi, la BDP ajuste ses critères en tenant compte de ses expériences antérieures, la pondération passant de 30 % lors du marché 2007 à 10 % en 2010. Le SCD pondère à 30 %.

Ce critère des délais, et surtout sa pondération, est un sujet de polémique. Selon un libraire, les délais sont des critères d'attribution « *mensongers* ». Il cite l'exemple d'une grande structure hors région affirmant livrer en 48 heures. Or c'est matériellement impossible. Critère d'autant plus contesté que le libraire témoigne que lors d'une livraison d'un complément de commande, les précédents cartons ne sont toujours pas ouverts. Il en déduit que les bibliothécaires n'étaient pas si pressés de recevoir les ouvrages. Il dénonce l'impatience des commanditaires, qui est encore plus forte, dit-il, quand les fournisseurs sont locaux.

Après l'envoi à la BDP par le libraire d'un schéma analysant le circuit du livre et démontrant l'impossibilité matérielle pour un concurrent de respecter des délais de 48 heures, ce critère a été revu à la baisse lors du dernier marché, et le libraire a pu récupérer des lots qui lui avaient échappés à cause du critère de délai lors de la précédente attribution.

La valeur technique

Souvent fortement pondérée, elle va permettre au libraire de mettre en avant son savoir-faire, de « se vendre » aux collectivités. La pondération va de 40 % pour la bibliothèque d'agglomération à 70 % lors du premier marché 2007 de la BDP puis à 50 % en 2010.

La valeur technique se décline de façon différente, avec des sous-critères eux-mêmes pondérés en interne selon les besoins des bibliothèques.

Exemple de pondération au SCD : suivi des commandes 15 %, commandes permanentes 10 %, informations bibliographiques 7,5 %, livraison 7,5 % (prenant en compte la capacité à livrer sur toutes les antennes du SCD de la région).

La dimension « partenariat culturel » du marché de la médiathèque de la petite commune est intéressant. L'animation culturelle est pondérée à 25 %. L'accent est mis sur la collaboration culturelle avec les libraires, la vente et les dédicaces étant censées, selon les élus, avantager

les fournisseurs locaux. Or, par un effet contraire, le partenariat culturel a été ressenti comme une contrainte trop forte, d'un point de vue financier, par le libraire spécialisé jeunesse, pourtant partenaire depuis plusieurs années. Celui-ci ne s'est pas engagé sur le partenariat culturel et le lot lui a échappé au profit d'une grande librairie hors région qui se dit prête à assumer une présence sur les salons ⁷⁷.

Au sein de la principale bibliothèque d'agglomération, les lots ont été repartis de façon technique afin que les libraires spécialisés puissent répondre (notamment en séparant le lot BD) et le fonds minimum de titres jeunesse est établi en fonction du nombre de titres de la principale librairie jeunesse de la ville au moment de la consultation. Une grande importance est également accordée à la visite sur place de la bibliothécaire, dans un souci de privilégier par ce biais les locaux.

La BDP met en place des critères d'adéquation du fonds par rapport au domaine concerné (pourcentage de titres concernant le lot par rapport au fonds total, nombre de volumes par titre, nombre de nouveautés, nombre de documents au m², offices commentés, animations).

Le nombre de titres déclaré au moment de la candidature au marché pose problème. Le nombre de références a joué en faveur du concurrent de la principale librairie généraliste locale de la BDP. Or, comme le précise le libraire, seul un expert-comptable peut vérifier au moment de l'inventaire le nombre de références disponibles, et celui-ci peut varier selon le moment où on le déclare (entre l'inventaire et la période des fêtes par exemple). Le libraire peut donc répondre ce qu'il veut quand il soumissionne à un marché.

Le critère environnemental n'apparaît dans aucun des cas étudiés, mais tout le monde s'interroge sur sa pertinence : « *Cela favoriserait les locaux mais nuirait à l'égalité des concurrents et pourrait être un critère discriminant* » dans le cadre européen où toute librairie de l'Union européenne doit pouvoir candidater dans les mêmes conditions et avec la même accessibilité.

2.7. Les différentes stratégies des libraires face aux marchés

La sélection des offres et le périmètre d'action

Les libraires sélectionnent évidemment les appels d'offres selon les lots, qui correspondent ou non à leur spécificité, et les montants. Cependant, les contraintes logistiques rentrent aussi en ligne de compte. Ainsi la principale librairie généraliste de l'agglomération ne répond pas à des marchés hors région pour des raisons de logistique ; les collectivités les plus éloignées avec qui elle travaille sont à 15 km. Le libraire hors région et attributaire de lots sur le marché de la BDP répond à tous les marchés de son département d'implantation, sa candidature au marché de la BDP du département voisin étant la seule exception.

La librairie généraliste de la petite commune, attributaire du lot adultes de la médiathèque, répond sur un rayon de 10 km ; la librairie spécialisée BD de cette même commune répond jusqu'à 30 km.

⁷⁷ En 2004, des grossistes avaient candidaté mais avaient été écartés car ils ne s'engageaient pas sur l'animation. Ce critère a donc été réutilisé par la médiathèque, pensant que l'effet produit serait le même.

La librairie spécialisée jeunesse de l'agglomération ne répond pas en dehors du département : « *Le critère le plus important pour soumissionner à un marché est ma capacité à l'exécuter ensuite.* » Les collectivités avec lesquelles elle travaille se situent dans un rayon de 40 km. La principale librairie généraliste du département, attributaire de lots de la BDP, répond à tous les marchés de la commune et à ceux des communes limitrophes, mais ne répond pas aux marchés hors région.

Seule une grande librairie hors région, attributaire du lot jeunesse du marché de la petite commune, a un prestataire externe exerçant une veille informationnelle exhaustive sur toute la France.

La part des collectivités dans le chiffre d'affaire des libraires interrogés

Elle est très variable :

- 25 % à 30 % du CA pour la librairie généraliste de l'agglomération, jusqu'à 45 % pour la librairie spécialisée jeunesse de l'agglomération, entre 16 % et 18 % pour la librairie du département de la BDP, alors que son concurrent hors région affiche 25 % du CA, 10 % pour la petite librairie généraliste de la petite commune, 5 % pour la librairie BD de cette même commune, 20 % pour la grande librairie hors région.
- En moyenne, la part des ventes aux collectivités est de 21 %. Les libraires sont conscients qu'une trop forte dépendance vis-à-vis des collectivités est dangereuse car il n'y a pas de garantie de conserver les marchés à long terme et les petites librairies spécialisées redoutent plus les effets négatifs en cas de perte de marchés qu'il n'apprécient les bénéfices qu'ils peuvent en tirer.

Les effets en cas de perte ou d'attribution d'un marché

La librairie jeunesse de l'agglomération a perdu le marché de la BDP de son département l'année de sa reprise (pour un jour de retard dans la remise du dossier), soit une perte de 18 % du CA. La librairie généraliste du département de la BDP a perdu des lots lors du marché 2006, ce qui a entraîné une baisse de 0,5 % de son taux de remise chez les éditeurs.

Plus qu'une perte de chiffre d'affaires, c'est l'impact sur l'effectif en personnel qui inquiète les librairies généralistes ayant un nombre important de salariés. La perte d'un marché important peut rapidement menacer deux ou trois emplois.

La spécificité du libraire reconnue

Les relations de longue durée entre les partenaires et l'aspect humain jouent un rôle important dans plusieurs des cas étudiés. Le rôle prescripteur du libraire est mis en avant dans l'attribution des marchés, notamment au profit de la librairie spécialisée BD de la petite commune, par rapport à la grande librairie hors région qui candidaitait sur tous les lots. D'autres libraires ont le réel sentiment que le plafonnement des rabais leur est favorable et que leur savoir-faire est reconnu par rapport aux grossistes car « *on n'est pas que des marchands !* ». Chez tous les acteurs, les relations sont qualifiées de cordiales.

L'attribution

Le SCD est satisfait, estimant que les critères ont avantagé « *les vrais libraires* » (le libraire généraliste de l'agglomération où se situe l'université a obtenu deux lots sur cinq). Selon le SCD, il n'est pas judicieux d'attribuer tous les lots au fournisseur local car c'est « *dangereux* » financièrement pour le libraire en cas de non reconduction du marché.

Dans la petite commune, l'attribution du lot jeunesse à une grande librairie hors région a été une surprise pour les élus et le personnel de la médiathèque. En fait, d'un point de vue qualitatif, tous les lots auraient pu aller à la grande librairie hors région, mais la librairie généraliste locale a remporté le lot adultes grâce au critère du délai de livraison (24 heures si les ouvrages sont en stock). Concernant le lot BD, les trois concurrents présentaient des prestations similaires. Il a été remporté par la librairie locale spécialisée pour des raisons qualitatives et parce qu'elle s'engageait sur l'animation depuis plusieurs années.

La BDP juge l'attribution de son marché globalement satisfaisant, même si la distance avec un fournisseur hors région est un problème.

Du point de vue de la bibliothèque d'agglomération, les libraires locaux ont remporté les marchés, donc la volonté sous-jacente de favoriser les entreprises locales, tout en mettant en avant le savoir-faire du libraire, a été remplie, mais de manière imparfaite, pointant l'absence de candidatures des librairies spécialisées sur le lot BD. Nous avons rencontré par la suite plusieurs libraires spécialisés qui n'ont pas soumissionné au marché en leur demandant pourquoi. Ils dénoncent la lourdeur de la procédure, le danger à s'engager dans un marché qu'on ne pourrait exécuter ensuite, faute de moyens logistiques, et au final un résultat peu rentable à leurs yeux : le montant des lots spécialisés n'étant pas assez élevé et le rabais consenti global (9 % + 6 % à la Sofia) dégageant une marge relativement faible.

La part des libraires locaux dans les marchés étudiés

Sur l'ensemble des vingt-deux lots considérés, onze vont aux fournisseurs locaux, soit une attribution de 50 % des lots aux libraires locaux, et 50 % aux libraires hors région, cette répartition n'étant pas égale dans tous les marchés étudiés : de 100 % des lots attribués à des fournisseurs locaux à 40 % selon les marchés.

Une rapide estimation de la valeur financière des lots qui ont été remportés hors région sur les marchés étudiés s'élève à près de 322 000 €.

La typologie des fournisseurs sur les marchés étudiés

On constate la part prédominante de la librairie indépendante qu'elle soit en région ou hors région.

Ainsi, la librairie généraliste en région représente la plus forte part (41 % des fournisseurs) et la librairie spécialisée en région (9 %), contre 18 % pour la librairie généraliste hors région et 14 % pour la librairie spécialisée hors région.

Parmi les autres fournisseurs, il y a un grossiste attributaire d'un lot, un éditeur spécialisé et un libraire étranger (sur un lot livres étrangers) soit 4,5 % des fournisseurs chacun. Il y a eu peu de grossistes candidats sur certains lots (deux répertoriés sur l'ensemble des lots) mais ils ont été écartés par la note technique. On note enfin l'incursion des TGL (très grandes librairies) qui représentent également 4,5 % des fournisseurs.

Le plan d'accompagnement du CNL dans les bibliothèques

Afin d'aider les bibliothèques à mieux supporter le renchérissement de leurs acquisitions induit par le plafonnement des rabais introduit par la loi de 2003, le ministère de la Culture a mis en place via le Centre national du livre un plan d'accompagnement qui a été diversement utilisé par les collectivités étudiées. Les deux exemples qui suivent montrent que l'utilisation ou non de ce plan a pu entraîner des conséquences radicalement opposées pour les bibliothèques et que la perception de l'impact de la loi s'en trouve naturellement affectée.

- Pour la bibliothèque de l'agglomération, le plan d'accompagnement du CNL a permis le passage en douceur d'un rabais de 27 % à 9 %. Pour acheter le même volume de livres, l'État a apporté la première année 24 300 € afin de compenser la baisse des rabais accordés. Les années suivantes, l'agglomération a remis les budgets adéquats en fonction des nouveaux taux de rabais.
- À l'opposé, dans la petite commune, le plafonnement des rabais a eu un effet néfaste pour la médiathèque qui n'a pas bénéficié de ce plan d'accompagnement, (la présentation de la circulaire du CNL n'a pas été soumise au Conseil municipal, suite à une décision interne des instances administratives). Les rabais sont passés de 20 % à 9 % et cela a eu des conséquences au niveau de l'organisation. Ainsi, le prêt gratuit pour les moins de 18 ans est devenu payant, le budget devant être réajusté par le prêt payant. Or, les recettes du prêt n'ont par la suite jamais été réaffectées à l'acquisition et le budget a baissé de 17 % en trois ans.

Commentaires de libraires

« 9 % de rabais et 6 % Sofia, c'est le maximum que l'on puisse faire » souligne un libraire. En effet, pour les très grandes structures, le taux de 15 % a eu des effets positifs et leur a permis d'investir dans des stratégies de développement offensives, au détriment des librairies de taille moyenne ou des libraires spécialisés. Ainsi l'exemple d'un libraire spécialisé BD qui n'a pas répondu au marché de l'agglomération et ne répond à aucun appel d'offres : « Les 15 % de remise favorisent les grosses structures qui ont une personne dédiée et pour eux c'est rentable. » Ce libraire estime ne pas pouvoir être concurrentiel dans ce système, faute de temps et de moyens. Il n'a aucun marché public à l'heure actuelle. Il n'a pas eu connaissance des marchés et ne candidatera pas sur le prochain marché, la procédure étant trop lourde à ses yeux.

Commentaires des bibliothécaires et des responsables des services achats concernant la législation actuelle

« Pourquoi ne pas sortir le livre du Code des marchés ? » s'interroge une responsable du service achats. « Car, si dans les marchés publics, le critère prix joue un rôle important, pour le livre, ce n'est pas le cas. Soit on a une activité spécifique hors champ du Code des marchés, réglementée de façon spécifique, soit on n'impose pas un plafonnement des rabais. »

Le manque de réponses aux marchés de la part des libraires de l'agglomération provoque des réactions : « *Pourquoi une telle frilosité ?* » Le sentiment de la responsable de la commande publique de l'agglomération est que « *Le marché public est une grosse bête qui fait peur aux libraires, ils ont peur de s'engager dans une procédure qu'ils ne maîtrisent pas. Les prestations rebutent, mais c'est l'aspect qualitatif le plus intéressant puisqu'il permet de départager les concurrents, car tout le monde pratique la même remise !* ».

« *Il est normal de mettre les libraires en concurrence, mais ce Code n'est pas pratique dans le cadre de la loi Lang et du rabais plafonné, il faut y mettre des critères affinés* » souligne une personne d'un service achats.

3. Les préconisations

Il apparaît au fil des différents entretiens que certaines pistes pourraient être explorées.

- Le « groupement momentané d'entreprises » pourrait être une piste à favoriser. En effet si certains critères peuvent être rédhibitoires (par exemple le nombre de références) pour une seule librairie surtout spécialisée (exemple du lot BD), plusieurs petites librairies spécialisées pourraient se regrouper pour répondre à une consultation (notamment si un nombre de titres minimal est exigé).

Sur d'autres types de marchés, il y a des groupements car plusieurs cœurs de métiers se déclinent au cours de la prestation. Dans le cas des libraires, il est difficile d'avoir une clé de répartition entre les membres du groupement, sauf s'ils s'organisent entre eux avant de répondre.

Le responsable de la BDP avait incité les libraires à candidater en groupement momentané, il trouvait cela pertinent pour les petites librairies spécialisées, mais cela ne s'est pas fait.

- Autres réflexions issues des entretiens avec les différents acteurs :
 - fournir un cadre à l'achat public de livres numériques (de plus en plus de lots mélangent livres papier et livres numériques) avec la notion du respect de la chaîne du livre (un livre numérique « doit » être fourni par un libraire) et catégoriser les fournisseurs (avec éventuellement un système de pondération) pour bien identifier le fournisseur du contenu numérique ;
 - fixer la date d'inventaire comme date déclarative de référence pour le nombre de titres (quand on inclut un nombre de références minimum comme critère), car un libraire annonce le nombre de références le plus avantageux pour lui et cette déclaration peut faire basculer un marché, alors que seule la date d'inventaire est vérifiable par un expert-comptable ;
 - définir le manuel scolaire au niveau universitaire. En effet, certains ouvrages sont utilisés dans l'enseignement universitaire mais ne bénéficient pas d'une liberté de rabais comme pour les autres manuels scolaires, d'où une perte du pouvoir d'achat des services

de documentation. Il y a donc des interrogations quant à une possible harmonisation au sujet de ces manuels, ou, au moins, un débat sur la question. Le SCD interrogé aimerait pouvoir acheter des ouvrages non scolaires, mais correspondant au programme des étudiants, au tarif scolaire ;

- pondérer faiblement le critère de délai de livraison qui n'est pas le plus pertinent pour départager des offres qualitatives, ni le plus fiable ;
- mieux informer les libraires et les bibliothécaires sur la Sofia ;
- déterminer clairement à l'avenir quel pourrait être le poids du label LIR dans l'attribution des marchés.

4. Conclusion

On constate une méconnaissance du Code des marchés publics chez les petits libraires, généralistes ou spécialisés, par manque de temps et d'information, et une réticence générale à s'engager dans une procédure lourde qu'ils craignent de ne pas contrôler. Les libraires devraient pouvoir bénéficier de formations adaptées pour répondre aux marchés.

Le périmètre d'intervention des libraires apparaît aussi limité, faute de moyens et de personnel suffisants. Le cas de la BDP illustre aussi l'attractivité pour une librairie hors région dont la zone de chalandise s'étend au-delà de sa région administrative, d'où une « fuite » des marchés régionaux au détriment du principal libraire local. Par contre, aucun libraire de la région, notamment de l'agglomération voisine n'a soumissionné au marché de la BDP sur les dix dernières années, pour les raisons invoquées plus haut. En effet, aucune librairie spécialisée de l'agglomération ne soumissionne au lot BD et jeunesse (la BDP travaille avec un libraire BD hors région, alors qu'il y a trois librairies BD dans l'agglomération et une librairie spécialisée jeunesse).

Le nombre de candidatures pour chaque marché est relativement faible, pour les raisons invoquées précédemment (manque de temps, d'information, de personnel et de logistique). C'est regrettable, d'autant qu'il existe une volonté certaine de la part des collectivités et des bibliothèques de favoriser les fournisseurs locaux tout en maintenant des critères qualitatifs objectifs et conformes à la loi, malgré les difficultés pour les bibliothécaires et les responsables des services achats d'intégrer ce souhait et de le mettre en adéquation avec le Code des marchés.

La spécificité du livre pose des problèmes aux acteurs décisionnaires pour rédiger les critères sur des bases autres que le prix, et pour départager les candidats soumissionnaires. Malgré la prise de conscience, de la part des acteurs décisionnaires, des enjeux et des difficultés de la librairie indépendante de proximité, l'attribution de certains marchés réserve quelques surprises, notamment l'intrusion, de plus en plus fréquente, de grandes librairies hors région sur de petits marchés locaux. Outre cette concurrence extérieure, qui ne peut que s'accroître dans les années à venir, le poids de certaines grandes librairies généralistes locales déstabilise l'équilibre économique local en candidatant et en se voyant attribuer des lots pour lesquels d'autres librairies spécialisées, de plus petite taille, auraient pu soumissionner.

- II^e partie : Étude qualitative -
3.2.4. Synthèses régionales :
Enquête Écla (Aquitaine)

SOMMAIRE

| | |
|--|------------|
| Rappel du contexte | 163 |
| Le maillage du livre en Aquitaine | 164 |
| Accompagnement financier | 165 |
| 0. Méthodologie | 166 |
| Corpus de l'étude qualitative Marchés publics en Aquitaine | 167 |
| 1. Caractéristique des marchés | 168 |
| 1.1. Type de procédure | 168 |
| 1.2. Les marchés : poids économique et rentabilité | 168 |
| 1.3. Pourcentage de ventes aux collectivités sur CA total | 168 |
| 1.4. Marge | 169 |
| 2. Stratégie des libraires | 169 |
| 2.1. Outils de prospection | 169 |
| 2.2. Développements informatiques | 170 |
| 2.3. Regroupements | 170 |
| 2.4. Cohérence : faut-il être audacieux ? | 171 |
| 3. Nature et taille des lots | 171 |
| 3.1. Les lots "impossibles" | 171 |
| 3.2. L'allotissement : garant de la diversité des fournisseurs ? | 171 |
| 4. Critères sélectifs | 172 |
| 5. Réclamations | 175 |
| 6. Services annexes | 176 |
| 7. Les relations entre les acteurs | 177 |
| 7.1. Grossistes/librairies indépendantes | 177 |
| 7.2. Relations libraire/bibliothèque | 179 |
| 7.3. Relation bibliothèque/services des marchés | 181 |
| Éléments de conclusion | 182 |
| Les effets négatifs induits par les marchés | 182 |
| Les effets positifs de la formalisation de la relation commerciale | 182 |
| Suggestions | 183 |
| Autres suggestions | 184 |

Fiche technique

L'enquête en région Aquitaine a été conduite de septembre à novembre 2009 sous la direction de Patrick Volpilhac et Mathilde Rimaud. Les entretiens ont été menés par Séverine Margolliet. Le rapport de synthèse a été rédigé par Séverine Margolliet et Mathilde Rimaud.

Remerciements : un grand merci à Séverine Margolliet pour son travail tout en délicatesse.

Merci à tous les professionnels qui se sont prêtés au jeu, et notamment l'Association des Librairies Atlantiques en Aquitaine, ainsi qu'aux institutions, Conseil régional d'Aquitaine et DRAC Aquitaine.

Rappel du contexte

La question de l'accès des librairies aux marchés publics de livres a été soulevée récemment et à plusieurs reprises par les libraires et par le SLF, qui observent un certain essoufflement des effets positifs du plafonnement des rabais de 2003. Cette problématique a été reprise dans le rapport remis par Hervé Gaymard à la Ministre de la culture et de la communication sur la situation du livre, celui-ci préconisant la création d'un groupe de travail interprofessionnel et interministériel sur le sujet. Le MOTif avait également fait savoir son souhait de mener une enquête sur la place des librairies franciliennes dans les marchés publics de livres. Enfin, la loi sur le droit de prêt de 2003 prévoyait une évaluation de l'ensemble du dispositif et notamment du plafonnement des rabais deux ans après son entrée en vigueur ; celle-ci n'a pas été encore réalisée compte tenu des délais nécessaires à l'obtention de l'agrément par la Sofia d'une part et à la montée en puissance du dispositif d'autre part.

Au vu de ces différents constats, il a finalement été proposé de mener, dans le cadre du Conseil du livre, une large enquête nationale sur la place des librairies sur les marchés publics d'acquisition de livres et de proposer toute mesure permettant de favoriser l'accès des librairies à ces marchés.

Cette étude sur les marchés publics a donc notamment pour objet de mesurer les conséquences de l'application du Code des marchés publics pour l'achat de livres par les collectivités et les effets de la loi du 18 juin 2003 sur le droit de prêt.

Pour rappel, cette loi est le fruit de la transposition de la directive européenne relative au prêt et à la location de 1992. Elle laissait les États membres relativement libres quant aux dispositions à prendre pour reconnaître ce nouveau droit aux auteurs.

La France, quant à elle, a opté pour un dispositif de licence légale, gérée collectivement par la Sofia, conçu pour profiter à l'ensemble de la chaîne du livre (le couple auteurs/éditeurs à travers la rémunération, les points de vente du livre avec la remise plafonnée, les auteurs avec la création et le financement d'une caisse complémentaire de retraite).

Il s'agissait bien de lier le droit de prêt à un objectif culturel.

Pour autant, jusqu'où et comment les librairies indépendantes ont-elles profité de ce qui devait permettre une égalité plus grande face aux appels d'offre, puisque le critère du moins disant était de fait aboli ? Et qu'en est-il côté auteurs et éditeurs ?

Pour répondre à la première question, il est important de chiffrer la part des librairies indépendantes dans les marchés publics avant et après la loi de 2003.

Le ministère mène conjointement à cette étude qualitative une enquête quantitative.

L'agence *Écla Aquitaine* a décidé de participer à l'enquête qualitative proposée par le ministère de la culture et de la communication, parce qu'il est clair pour elle depuis longtemps que la part que représentent les collectivités dans le CA d'un libraire est un élément essentiel de la lecture de la rentabilité de sa structure : positivement, en ce que travailler avec des collectivités signifie être reconnu dans le tissu culturel local, avoir une place dans l'élaboration d'une proposition culturelle de territoire et parce qu'en restant raisonnable, avoir une partie de son CA générée par des collectivités assure une rotation des stocks et une capacité de négociation commerciale avec les fournisseurs qui renforcent le positionnement du libraire. Négativement en ce que, sans un regard drastique sur la réalité de rentabilité de

ces ventes, une librairie peut vite se retrouver prisonnière d'un cycle d'exploitation qui n'est pas viable à long terme.

En Aquitaine, ces questions ont toujours été regardées avec beaucoup de précaution et d'attention, tant par la DRAC que par la Région et donc par leur agence.

L'agence a ainsi accompagné (pour l'aider à sortir de ce cercle vicieux) une librairie dont le taux de CA collectivité (plus de 70 %) et les services annexes proposés menaient la structure au dépôt de bilan à court terme.

C'est pourquoi, également, dès 2007 a été organisé un cycle de 3 journées de rencontres, en partenariat avec le CNFPT, *Médiaquaine* (organisme de formation aux carrières des bibliothèques) et l'*Association des Librairies Atlantiques en Aquitaine*, proposant aux bibliothécaires, aux libraires et aux responsables des acquisitions des collectivités, de se rencontrer pour échanger sur les enjeux des achats des collectivités sur la chaîne du livre et les politiques d'aménagement du territoire.

Ces trois journées ont rassemblé plus de cent vingt personnes et ont été l'occasion de vifs débats. Elles faisaient suite à un travail mené par un groupe interprofessionnel au sein de l'agence et rassemblant des libraires et des bibliothécaires pour échanger régulièrement sur le sujet.

Par ailleurs, l'*Association des Librairies Atlantiques en Aquitaine* organise chaque année une formation à destination des libraires leur donnant les clés pour répondre à des appels d'offres.

Enfin, l'agence a publié en 2007 un document à destination notamment des élus et des bibliothécaires, intitulé *De l'auteur au lecteur, la réalité du livre*, afin de les sensibiliser en particulier à cette question.

Le maillage du livre en Aquitaine

La particularité principale du maillage de points de vente du livre en Aquitaine tient à la présence de l'une des plus grosses librairies indépendantes de France, Mollat, dont la zone de chalandise au détail s'étend sur tout le département et pour les collectivités sur toute la France. Cette librairie a développé un système très performant et offensif de réponse aux appels d'offre et est du coup considérée par certains confrères comme un « grossiste » (en ce qui concerne la clientèle des collectivités).

Les départements de la région Aquitaine sont inégalement dotés en librairies indépendantes, parce que la région compte une étendue assez large de zones rurales à faible chalandise.

L'agence Écla recense environ trois cent points de vente du livre (librairies, maisons de la presse, points de vente saisonniers, occasions) dont une cinquantaine font la majeure partie de leur chiffre en vente de livres neufs.

L'Aquitaine a été une terre d'implantation de nombreuses GSS : les premiers Espaces culturels Leclerc y ont fleuri (dont le premier à s'installer en centre ville également), Cultura et Alice ont leur siège social en Aquitaine.

Avec plus de huit cent points de desserte de livres répartis sur tout le territoire, l'Aquitaine est une région bien pourvue en équipements de lecture publique. En réalité, deux cent quarante bibliothèques (ou médiathèques) municipales ou intercommunales, sont dotées de surfaces, de collections et de personnels qualifiés et répondent aux critères d'une offre pertinente.

La répartition hétérogène correspond à la démographie des cinq départements, avec une forte densité en Gironde, notamment sur l'agglomération bordelaise.

Cependant émergent depuis quelques années de nouveaux équipements, renouvelant l'offre devenue désuète de villes moyennes.

Un nombre particulièrement élevé de projets en cours (près de trente) laisse supposer que des marchés publics de livres vont se développer dans les années à venir, contrebalançant ainsi la diminution généralisée des budgets d'acquisition.

Accompagnement financier

L'Aquitaine est une région qui se distingue par le soutien apporté aux professionnels du livre au travers d'un protocole d'accord qui, depuis 2003, permet aux libraires indépendants d'être accompagnés sur le plan économique dans leurs projets de développement ⁷⁸.

Ce dispositif financé à parité par l'État et le Conseil régional offre aux libraires des aides sur différents volets :

- conseil et accompagnement : priorité est donnée aux prestations de conseils structurantes (organisation et gestion, aménagement de magasin, ressources humaines, commercialisation, marketing, communication...);
- installation, modernisation, travaux : achat de bail, rachat de stock, déménagement, extension, travaux de modernisation, informatisation...;
- fonds, animation et promotion : aide au développement du fonds, en mettant particulièrement l'accent sur le fonds des éditeurs et labels régionaux, animation dans ou hors les murs, en privilégiant les actions en partenariat avec des partenaires culturels locaux.

Sur la durée triennale du protocole, l'État (DRAC Aquitaine) et le Conseil régional consacrent respectivement 500 000 € à l'application directe de cette politique d'aides, en plus de l'accompagnement indirect sur lequel ils sont engagés à travers leur soutien à des structures comme l'agence Écla Aquitaine ou encore l'Association des Librairies Atlantiques en Aquitaine.

La question de l'impact des marchés publics sur la librairie indépendante est donc une question de longue date réfléchie en Aquitaine (et ailleurs !). Cette étude souhaitée par le Conseil du livre permettra de vérifier plus systématiquement des éléments régulièrement rapportés par les professionnels, mais dont nous n'avions jusqu'à présent qu'une vision parcellaire.

Le parti pris de l'enquête Aquitaine a été une représentativité régionale pour les études de cas, en tâchant d'équilibrer le type de structures rencontrées, complétée par des monographies de cas qui nous semblaient intéressants et représentatifs de ce que les professionnels font ou tentent de faire au quotidien sur ces questions.

L'interrogation qui nous a guidés tout au long de cette enquête est celle de savoir si les libraires – *a fortiori* ceux de taille moyenne, qui participent souvent au maillage territorial du commerce de livre – sont en capacité (matérielle et financière) de supporter ce système qui s'appuie en grande partie sur eux, mais nécessite des moyens humains et financiers.

Courant 2010, Écla Aquitaine souhaite relancer un groupe de travail interprofessionnel sur ces questions ; l'anniversaire des trente ans de l'adoption de la loi sur le prix unique sera une occasion de reprendre une discussion qui paraît, à la lecture des résultats de cette enquête, nécessaire.

⁷⁸ Soutien étendu depuis aux éditeurs et aux éditeurs phonographiques.

0. Méthodologie

Ce document tient compte des éléments fournis par les responsables des bibliothèques et des services des marchés et des libraires rencontrés dans le cadre d'entretiens individuels sur la période août-septembre 2009.

En Aquitaine, nous avons fait le choix de nous concentrer sur quatre études de cas articulées chacune autour de trois entretiens distincts avec :

- 1 responsable de bibliothèque ;
- 1 responsable du service des marchés de la collectivité ;
- 1 libraire.

Ces quatre études de cas sont complétées par des monographies :

- quatre librairies
- deux bibliothèques municipale
- et une bibliothèque universitaire.

Le corpus choisi a pour volonté d'interroger des collectivités qui ont majoritairement des « *bonnes pratiques* » en matière d'acquisitions, permettant de favoriser une grande variété de fournisseurs et de mener une politique consciente de soutien à la librairie indépendante et par-là à la bibliodiversité.

Il est possible que les chiffres relatifs au pourcentage de ventes aux collectivités englobent les ventes via les marchés et les ventes hors marché. Donc à manier avec précaution.



Sigles utilisés :

| | |
|------|--|
| MAO | Marché d'appel d'offre ouvert ou restreint |
| MAPA | Marché à procédure adaptée |
| CMP | Code des marchés publics |
| CAO | Commission des appels d'offres |
| ALAA | Association des Librairies Atlantiques d'Aquitaine |

3.2.4. Étude qualitative : synthèse de l'enquête ECLA (Aquitaine)

Corpus de l'étude qualitative Marchés publics en Aquitaine

- ***Quatre études de cas***

4 Libraires / 4 collectivités / 4 services des marchés répartis dans 4 départements :
Gironde, Dordogne, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques

| LIBRAIRIES | |
|---------------------------------|---|
| <i>Typologie</i> | <i>Taille de la ville d'implantation</i> |
| 3 généralistes 1 spécialisée | 1 entre 100.000 et 300.000 hab. 3 entre 20.000 et 100.000 hab. |

| COLLECTIVITES | |
|---|---|
| <i>Typologie</i> | <i>Population</i> |
| 2 BM 1 Bib. intercommunale 1 BDP | 1 commune entre 100.000 et 300.000 hab. 1 commune entre 20.000 et 100.000 hab. Communauté d'Agglomération entre 100.000 et 300.000 hab. Département entre 300 et 500.000 hab. |

- ***Sept entretiens***

| 4 librairies (2 généralistes et 2 spécialisées) basées dans 3 communes | 2 BM | 1 BU |
|--|--|------------------------|
| 1 commune entre 100.000 et 300.000 hab. 1 commune entre 20.000 et 50.000 hab. 1 commune - de 10.000 hab. | 2 communes entre 20.000 et 50.000 hab. | sur deux sites séparés |

- ***Particularismes :***

- deux librairies spécialisées dont la vente aux collectivités représente presque 50 % de leur CA ;
- cas d'une librairie spécialisée qui a obtenu un très gros marché avec une BDP située dans une autre région. Le marché prévu sur trois ans n'a pas été reconduit au bout d'un an ;
- cas d'une librairie spécialisée qui a été démarchée par une BDP d'une autre région ;
- trois cas de librairies généralistes importantes qui ont perdu des gros marchés (BM, BU).

- ***Autres interlocuteurs interrogés :***

DRAC, Association des librairies atlantiques en Aquitaine

1. Caractéristique des marchés

1.1. Type de procédure

Le MAPA ⁷⁹ est apprécié par les collectivités pour sa souplesse.

Le MAO ⁸⁰ est en revanche considéré comme très contraignant par les bibliothécaires.

La menace de sanctions pénales en cas de marché frauduleux incite les rédacteurs des marchés à multiplier les clauses pour se prémunir d'éventuelles attaques en justice.

Par conséquent, les dossiers sont souvent considérés extrêmement techniques.

Durée des marchés

- variable entre 1 an et 3 ans (1 an reconduit 2 fois) ;
- rarement 4 ans.

Les obligations des collectivités

- coût de la publicité : les collectivités interrogées dépensent entre 1 500 € et 2 000 € par marché pour assurer la publicité légale pour chaque marché de livres.

S'ajoutent parfois des frais relatifs à la dématérialisation des appels d'offres.

- délais de paiement : évolution des pratiques. Ils étaient de 45 jours en 2007. Depuis le 1^{er} janvier 2009 ils sont passés à 40 jours. À partir de juillet 2010 ils passeront à 30 jours.

1.2. Les marchés : poids économique et rentabilité

Rabais

- pourcentage de rabais accordé aux collectivités avant la loi de 2003 : pour les libraires interrogés, en moyenne 15% ;
- pourcentage de rabais accordé aux collectivités aujourd'hui : 9 % systématiquement avec quelques exceptions justifiées par le fait que la fourniture de certains ouvrages coûte plus au libraire qu'elle ne lui rapporte. Sans oublier les 6 % reversés à la Sofia.

On note le cas de factures bloquées par une commune parce qu'elles ne comportaient pas le montant de la remise maximum (9 %), le libraire ayant calculé qu'il vendait à perte s'il l'appliquait.

1.3. Pourcentage de ventes aux collectivités sur CA total

Variation entre 13 % et 50 % avec une moyenne autour de 28,5 %.

La région Aquitaine compte une librairie qui a poussé ce pourcentage jusqu'à 70 %. Le gérant mesure aujourd'hui les dangers de la dépendance aux marchés.

La prudence envers les marchés est une attitude commune aux libraires interrogés. Certains estiment que la part aux collectivités représente déjà un montant trop important par rapport au seuil qu'ils souhaiteraient se fixer. Cela reste néanmoins, selon eux, une manière efficace d'augmenter le CA et de garantir une bonne rotation de stock.

⁷⁹ MAPA : marché à procédure adaptée pour des montants compris entre 20 000 € et 210 000 €.

⁸⁰ MAO : marché d'appel d'offres ouvert ou restreint pour des montants supérieurs à 210 000 €.

1.4. Marge

La marge commerciale se situe dans une fourchette entre 28 % et 38 % en moyenne⁸¹.

Quand une librairie répond à un marché public, elle consent sur sa marge commerciale 9 % de remise à la collectivité et reverse 6 % à la Sofia.

Soit $9 + 6 = 15$ % au total, qui viennent en diminution de sa marge commerciale

$$33 \% - 15 \% = 18 \%$$

marge nette : 18 %

On comprendra que certains libraires ne candidatent pas pour des lots inférieurs à 1 500 €.

Calcul d'un libraire : « *Pour une livraison à plus de 30 km, on a calculé qu'il faut une commande de 100 ouvrages au minimum.* »

D'après la coordinatrice de l'Association des Libraires Atlantiques, il y a deux tendances :

- les gros libraires qui répondent aux marchés en fonction de la marge ;
- les petits libraires qui répondent en fonction du relationnel.

2. Stratégie des libraires

2.1. Outils de prospection

- sites gratuits ;
- sites d'alertes payants ;
- libraires informés directement par les bibliothécaires.

Il n'est pas rare que les bibliothécaires informent directement les libraires de la parution prochaine d'un appel d'offres. Certains estiment que c'est déloyal pour la concurrence et que c'est aux libraires de s'informer.

D'autres au contraire préviennent systématiquement les libraires qu'ils connaissent.

On constate que certains téléchargements sont payants. Il arrive en effet que des collectivités aient recours à un prestataire pour la dématérialisation de leur appel d'offres. Dans ce cas, le coût de cette prestation est en partie répercuté sur les libraires.

La relation directe

Deux cas de figures :

- cas d'un libraire qui a raté la date de dépôt et qui déplore n'avoir pas reçu "le" coup de fil habituel qui le prévient. Le marché a été considéré infructueux. Un appel d'offres a été de nouveau diffusé. Le libraire a été attributaire ;
- cas similaire hors région : une grosse librairie n'a pas réussi à boucler sa candidature dans les temps pour un marché BDP. Un des lots qu'elle avait "habituellement" a été attribué à une petite librairie spécialisée (Aquitaine). Au bout d'un an de marché, la BDP n'a pas reconduit

⁸¹ Source de ces chiffres : Association des Librairies Atlantiques en Aquitaine (ALAA).

le contrat. Un nouvel appel d'offres a été diffusé, permettant à la grosse librairie de soumissionner.

Rayonnement géographique

Le durcissement de la concurrence entraîne des changements de pratiques qui créent des tensions entre libraires. Des gros libraires hors région soumissionnent sur des lots aquitains. Cette situation est très mal vécue par les libraires et plus particulièrement par les libraires généralistes.

Déontologie

Les libraires se disent peu enclins à démarcher des collectivités dans d'autres régions, voire dans les départements voisins en raison du coût du transport. Mais certains ajoutent un argument déontologique en estimant qu'il n'y a aucun intérêt à concurrencer les confrères libraires des territoires voisins.

On peut s'interroger sur l'impact de la structuration de la profession au sein des Librairies Atlantiques sur les questions liées à la concurrence. On notera au passage que la commission « Marchés publics » qui s'est constituée en février 2008 s'est auto-dissoute six mois plus tard en estimant que les réponses aux problèmes étaient davantage politiques qu'économiques.

2.2. Développements informatiques

En Aquitaine, deux grosses librairies sont en capacité d'investir dans des outils informatiques haut de gamme pour permettre un suivi électronique des commandes par ses clients (panier de commande, suivi en ligne).

Certaines librairies spécialisées étudient le développement de modules sur leur propre logiciel.

Les responsables de bibliothèques ne sont pas forcément très en demande de ce genre de prestations. Ils préfèrent généralement une relation individualisée.

En revanche ces services semblent avoir trouvé leur public auprès des bibliothèques universitaires qui ont majoritairement depuis plusieurs années, rompu le lien avec les libraires locaux.

2.3. Regroupements

S'unir pour être davantage concurrentiel/création de GIE

Aucune création de GIE recensée sur le territoire aquitain.

Explications fournies : « *Chacun défend sa chapelle.* »

Toutefois une librairie spécialisée (jeunesse et BD) envisage une collaboration avec une autre librairie spécialisée (religieux et littérature).

Cas d'un tandem mais sans création d'une entité juridique.

Cette expérimentation entre deux grosses librairies situées dans deux villes distinctes répondait à la volonté d'obtenir des lots d'un marché BU.

Cette bibliothèque universitaire a la caractéristique d'avoir des unités de recherche réparties dans deux villes éloignées d'une centaine de kilomètres l'une de l'autre. Ce marché prévoyait des lots géographiques pour répondre aux besoins spécifiques de livraisons. Le tandem a remporté le gros lot convoité, mais le même lot a été attribué à une grosse librairie hors région lors du marché suivant. Néanmoins les libraires se montrent satisfaits de l'opération qu'ils comptent réitérer. Ils ne sont néanmoins pas en concurrence directe puisque pas situés dans la même ville. Leur partenariat n'a pas été plus loin que cette réponse conjointe à l'appel d'offres BU (pas de signatures communes par exemple), au regret de l'un des deux libraires.

2.4. Cohérence : faut-il être audacieux ?

Les libraires prônent la transparence et la sincérité dans les réponses qu'ils fournissent dans leurs dossiers de candidature. Ils ne conçoivent généralement pas de soumissionner sur des lots pour lesquels ils n'ont pas une expérience suffisante.

Cette prudence est perçue comme une attitude frileuse par l'un des agents administratifs interrogé.

3. Nature et taille des lots

3.1. Les lots "impossibles"

Ouvrages mal ou non distribués, édition en gros caractères... Quand un lot concentre toutes les difficultés il n'est pas rare que la rentabilité soit totalement nulle pour le libraire.

Si les collectivités qui conçoivent ce type de découpage pensent aider les petites librairies à prendre part au marché, il est urgent de rappeler qu'il les dessert totalement.

Lot "réassort" : l'une des BDP de la région définit trois lots "Jeunesse" dont 1 lot de réassort (que l'on peut entendre comme un lot de commande hors nouveautés) d'un montant élevé (minima : 40 000 € ; maxima : 75 000 €).

Cette pratique est considérée « scandaleuse » par l'une des librairies interrogée.

Un autre libraire ajoute : «Ce sont des lots généralement attribués aux grossistes. »

3.2. L'allotissement : garant de la diversité des fournisseurs ?

Les libraires généralistes reconnaissent généralement le "pronostic" de la bibliothèque dans le découpage des lots. La plupart s'épargnent de candidater inutilement sur des lots spécialisés qu'ils devinent fléchés.

Pour autant, on constate qu'un allotissement fractionné ne suffit pas toujours à garantir une ventilation optimale car parfois les candidats "attendus" ne soumissionnent pas.

Les conséquences d'un marché ultra-fractionné

Les librairies généralistes basées dans des villes moyennes pâtissent de la multiplication des lots.

Mini / Maxi

Le Code des marchés stipule que la collectivité peut prévoir un minimum et un maximum en valeur ou en quantité.

Les écarts

Initialement le montant maxi pouvait être jusqu'à 4 fois supérieur au montant mini.

Cette variation ne permet pas au libraire de faire un plan de trésorerie fiable.

Parfois les dépenses réalisées seront une moyenne des deux chiffres, parfois cela se rapprochera du maxi.

Mention non obligatoire

En 2006, une modification du CMP a permis aux collectivités de ne pas mentionner de mini ni de maxi.

Outre la difficulté accrue pour le libraire d'estimer la rentabilité d'une soumission envers un lot au montant inconnu, cette possibilité offerte aux collectivités empêche les bibliothécaires acquéreurs d'être sûrs des minima acquis pour leurs achats.

On peut s'interroger sur le rôle des professionnels de la bibliothèque dans un cadre qui reste souple : possibilité de justifier de l'intérêt de maintenir ces mini/maxi afin de se garantir un montant minimal d'acquisition.

Faiblesse des montants

Les collectivités pensent bien faire en multipliant les lots. Elles pensent donner ainsi la possibilité à divers libraires d'obtenir une part de marché. Par conséquent les marchés comportent souvent des lots de faibles voir de très faibles montants (ex : 500 €).

Cette logique sous-estime la disproportion entre le temps consommé par la préparation et la gestion du marché par le libraire et la rentabilité de ce contrat.

La conjoncture économique étant difficile les libraires soumissionnent mais ce n'est que tardivement qu'ils se rendent compte du "cadeau empoisonné".

4. Critères sélectifs

Parole de libraire : *« Lors de la rédaction des premiers marchés, certaines collectivités m'ont demandé de relire leur copie pour vérifier si c'était adapté à notre réalité de travail. »*

Bien que cette pratique ne soit pas représentative des relations entre collectivités et libraires, elle est toutefois intéressante à relever et montre bien la complexité que représente pour certains administratifs la rédaction d'un marché de livres.

Elle est aussi peut-être une partie de la solution pour aboutir à des appels d'offres adaptés aux besoins des deux parties.

Les personnes responsables de la rédaction du cahier des charges avouent à l'unanimité être confrontées à un véritable casse-tête au moment de la définition des critères sélectifs.

Côté libraires, certains se disent lucides, d'autres sont radicalement en colère.

Une des pistes de réflexion d'un gros libraire généraliste est d'abandonner complètement les marchés. Il se dit désemparé par la perte de plusieurs marchés : *« Je trouve qu'on n'a pas grand-chose à nous reprocher mais surtout j'ai la conviction que les dés sont "pipés". Les collectivités, avant même de lancer le marché, savent avec qui elles souhaitent travailler (...). Il faut arrêter de nous faire croire que les critères sont objectifs. »*

Certaines collectivités elles-mêmes avouent se trouver dans l'impasse pour clarifier les critères sélectifs.

On se rend compte que même les réponses appelant des réponses chiffrées (et donc facilement classables) donnent lieu à des interprétations qui faussent les comparatifs. Ainsi un libraire malin ne manquera pas de donner son volume de stock du mois de décembre (période où il culmine) plutôt que celui de février.

Un libraire plus rusé encore n'hésitera pas à donner le nombre de références contenues dans la base Electre pour répondre à la question du nombre du nombre de titres qu'il peut fournir.

Le prix

Le critère du prix est totalement neutralisé par le plafonnement de la remise.

Il est pourtant intéressant de constater qu'il représente néanmoins un pourcentage entre 10 % et 15 % de la note globale sur chaque lot.

Les libraires qui précisent dès la rédaction de leur offre qu'ils n'appliqueront pas les 9 % de remise dans des cas exceptionnels (lorsque le livre coûte plus cher qu'il ne rapporte), se voient amputer quelques points qui, dans une compétition ultra serrée, peuvent être très dommageables.

Délais de livraison : compétitivité ou « l'art du mensonge »

Dans l'échantillon présent, aucun exemple de marché cassé⁸² pour manquement aux engagements de la part d'un fournisseur. Au pire les bibliothèques envoient un courrier l'avertissant que les délais promis ne sont pas tenus.

Cette absence de sanctions a tendance à irriter les libraires qui auront répondu honnêtement au critère de rapidité pour fournir les commandes et les incite, pour certains d'entre eux, à être moins scrupuleux lors des prochains marchés.

Évolution

Moins d'exigence sur les délais pour certains lots (exemple : ouvrages universitaires) qu'au tout début des marchés. L'exigence reste en revanche très forte pour les nouveautés en littérature.

À noter que la BDP interrogée a finalement retiré ce critère car elle estimait qu'il favorisait trop les grossistes.

On pourrait poser la question de la pertinence de ce critère compte tenu de la réalité des délais de traitement internes à la bibliothèque et de la disponibilité dans les circuits commerciaux.

Des questionnaires mal formulés

On observe parfois des formulations maladroites pour juger de la compétence du libraire. Exemple : « *Précisez le nombre de petits éditeurs que vous pouvez servir.* »

Cette question est jugée "aberrante" par le libraire candidat car elle appelle une réponse identique de la part de tous les fournisseurs : « *Tous* ».

Le même libraire remarque au passage que l'expression "*petit éditeur*" est parfaitement floue. Il estime qu'il serait plus pertinent de demander "combien de comptes ouverts ?".

Formulée ainsi, la question appelle une réponse concrètement mesurable et donc vérifiable.

⁸² La DRAC confirme néanmoins que le non-respect des délais a coûté la perte de marchés à plusieurs libraires aquitains.

Les tests d'évaluation

La bibliographie-test : critères d'appréciation méconnus par le libraire.

Certaines collectivités demandent aux candidats de fournir une bibliographie sur un thème imposé. La notation de ces bibliographies répond à des critères très subjectifs. Si on voulait respecter entièrement le principe général de transparence des procédures qui s'applique au CMP, on pourrait envisager de rendre publics les critères d'évaluation qui déterminent cette notation.

Les critères implicites

- Le lien : un facteur déterminant. Il est plus aisé pour un libraire d'obtenir des lots auprès de collectivités avec lesquelles il était déjà en relation préalablement aux passations de marché.
- La polémique autour de la proximité : la proximité ne peut pas être un critère sélectif mais elle constitue l'un des aspects de l'analyse de l'offre la plus économiquement avantageuse.

Critère de satisfaction du service rendu : fiable ?

Les acquéreurs regrettent que le degré de satisfaction de la relation commerciale lors du marché précédent ne soit pas une donnée prise en compte lors de la soumission du fournisseur sur le même lot.

Critère considéré trop subjectif par le service des marchés pour être admis dans la grille d'analyse des offres.

Critère écologique

Les préoccupations écologiques des collectivités commencent à se faire sentir dans les marchés en règle générale. Dans le cas des marchés de livres le libraire pourra être amené à témoigner des démarches faites pour diminuer le coût environnemental de son activité.

La formulation reste vague et les exigences difficilement mesurables.

Il existe un discours récurrent sur le rôle d'impulsion des services publics en matière de changement des pratiques écologiques. Toutefois dans le secteur du livre, on peut se demander quelle est la marge de manœuvre octroyée au libraire qui se trouve en fin de chaîne du processus de fabrication des livres.

Le jour où les cartons recyclés seront la norme standard il sera plus aisé pour le libraire de répondre à des exigences écologiques. Pour l'heure cette exigence est fastidieuse.

Rotation des attributions

Un conservateur soucieux de diversifier l'attribution de ses lots et de maintenir des relations commerciales avec l'ensemble des libraires de son territoire se dit confronté à un dilemme. La durée de ses marchés étant annuelle il ne sait comment justifier l'alternance entre deux candidatures sur des lots identiques d'une année sur l'autre.

L'appartenance à un réseau professionnel/label et certification : les clefs de la réussite ?

En 2009, le label LIR a été attribué à 19 librairies aquitaines sur 31 dossiers déposés.

Il est fort à craindre que le fait d'être labellisé ne devienne un critère déterminant dans l'obtention des marchés. C'est en tous les cas une crainte exprimée par les professionnels.

Une librairie généraliste a obtenu, début 2009, une certification AFAQ ISO 9001 V2008 – norme internationale délivrée par AFNOR Certification – pour ses activités de vente de produits culturels à destination des professionnels. On peut penser que cette librairie anticipe ainsi les exigences des futurs marchés européens. Dans l'immédiat cette certification lui

permet de fournir des secteurs tels que l'aéronautique et l'automobile qui d'ores et déjà n'acceptent que des fournisseurs certifiés.

La notation

Généralement plus des deux tiers de la note est attribuée à la "valeur technique" qui prend en compte :

- les moyens humains affectés à la réalisation de la prestation ;
- la qualité de l'offre (volume et composition du fonds) ;
- la prestation proposée ;

On remarquera que le candidat n'est le plus souvent pas avisé de la pondération de ces sous-catégories.

Les écarts de points entre libraires généralistes sont si faibles que l'attribution se joue souvent à quelques points.

Est-ce que la faiblesse de ces écarts ne montre pas les limites des critères choisis pour départager les candidats ?

En conclusion, au-delà de la cohorte de critères élaborés par les rédacteurs de marchés, il semblerait, à l'issue des échanges avec les responsables de bibliothèques, que les qualités phares d'un libraire sont et demeurent :

- **la qualité de son conseil** ;
- **sa réactivité** (capacité à renseigner l'acquéreur sur le pourquoi d'un retard de livraison) ;
- **sa connaissance du fonds de la bibliothèque** et donc sa capacité à adapter l'offre aux besoins.

Certaines bibliothèques accordent une place importante au partenariat culturel.

D'autres sont conscientes des limites des petites librairies et minimisent leurs attentes.

5. Réclamations

Statu quo de part et d'autre :

- pas de sanctions financières appliquées par les collectivités en cas de non respect des délais de livraison ;
- pas de demandes d'indemnisation de la part du libraire en cas de non respect du délai de paiement des collectivités alors que ces retards peuvent lui occasionner de très sérieux problèmes de trésorerie ;
- cas d'un libraire qui a fait le choix de payer un service de Dailly lui permettant d'avoir un virement immédiat le jour de l'émission de la facture.

Outre les frais liés à l'ouverture du compte, cela lui coûte 3% de sa facture.

La peur du litige/la résignation du libraire muselé

On observe d'un côté une peur réelle des bibliothécaires des éventuelles attaques en justice contre la municipalité en cas de litige et de l'autre une absence totale de culture procédurière chez les librairies interrogées qui se limitent à faire un courrier de demande d'explications. Certains tenteront par leur propre réseau d'obtenir des précisions sur les arguments de la CAO. Être trop insistant auprès d'une collectivité est considéré par les librairies comme un risque de se voir écarté lors du marché suivant.

Parole de libraire : « *On demande systématiquement des explications en cas de refus mais les réponses sont floues car on sait très bien que les critères sont subjectifs. Une bibliothèque aime travailler avec tel libraire et cela se retrouve dans l'attribution des lots.* »

Courriers d'explication dépourvus d'explications

Lorsqu'un libraire fait un courrier de demande d'explication quant au rejet de sa candidature, selon les cas, les réponses sont gérées directement par la bibliothèque ou par le service des marchés.

On remarquera que, dans le cas de MAPA, les réponses écrites fournies aux libraires se cantonnent généralement à donner le nom de l'attributaire et les notations. Ces réponses font volontairement l'impasse sur les arguments qui aboutissent à ces notations. Les libraires, qui n'ont de toutes manières en général pas l'intention d'aller plus loin dans leurs revendications, en ressortent frustrés d'explications et par là même découragés à l'avance à l'idée de retenter les années suivantes de candidater.

6. Services annexes

• *Innovations technologiques*

Depuis 2007 deux libraires aquitains possèdent un système de suivi de commande en ligne. Renoncement d'un libraire généraliste (qui a été un fournisseur régulier auprès des facultés jusqu'à la fin des années 90) à candidater sur les prochains marchés BU car trop d'exigences sur la performance informatique.

Anti-vols intégrés aux livres : une grosse librairie est en phase d'étude.

Il conviendrait d'examiner si la fourniture de livres équipés sans coûts supplémentaires facturés, constitue une entrave au prix unique du livre.

• *Clauses abusives*

« *Le libraire s'engage à être présent à l'occasion de chaque animation de la bibliothèque pour assurer une vente de livres.* »

Un libraire témoigne d'une demande de mise en rayon des livres fournis !

• *Prise en charge des défraiements* : une pratique toujours en cours chez les grossistes

Il apparaît encore régulièrement dans les dossiers de candidature des grossistes que la prise en charge des frais de déplacement des bibliothécaires est permise « en référence au décret 90-437 du 28 mai 1990. »

Cet argument, visant à rassurer la bibliothèque sur le caractère légal de ces remboursements est-il basé sur une réalité législative ?

• *Offices et présentations de nouveautés*

Certains libraires renoncent à soumissionner lorsque les exigences sont trop lourdes.

La demande d'offices est considérée comme l'une d'elles.

Les exigences des BDP (qui demandent que le libraire intervienne plusieurs fois par an dans ses murs et aussi dans plusieurs bibliothèques de son réseau) ont aussi un effet repoussoir.

- **Notices**

Un gros libraire généraliste estime que pendant longtemps, la notation s'attachait essentiellement aux délais de livraison. D'après lui, aujourd'hui l'accent semble être mis sur la fourniture de notices. Cette analyse n'est pas reprise par les autres libraires interrogés. Ce libraire s'interroge sur la légalité des pratiques de certains concurrents en matière de fourniture de notice au format Unimarc.

- **Formation**

La formation est une des compétences propre aux BDP.

Les libraires semblent "habitués" à la non-rémunération de leurs interventions auprès des bibliothécaires en formation à la BDP.

Il semblerait que cette prestation soit un service annexe implicite à la fourniture de livre bien que nulle mention écrite ne formalise ce service "gratuit".

- **Partenariat culturel**

La BDP interrogée a retiré ce critère dès son deuxième marché car, d'après son directeur, il pénalise les petits libraires indépendants qui n'ont pas assez de personnel pour être présent sur les animations.

La Conseillère Livre et Lecture de la DRAC Aquitaine : « *Il y a une logique paradoxale et contradictoire des collectivités qui considèrent les libraires comme des animateurs socio-culturels alors qu'ils sont avant toute chose des fournisseurs qui doivent trouver une rentabilité dans les actions qu'ils mènent périphériquement à la fourniture de livres. L'animation doit avoir une portée économique. Elle peut, ponctuellement, avoir un intérêt relationnel mais cela ne peut pas être une donnée systématique.* »

En d'autres termes : « *est-ce qu'on demande à un vendeur de fournitures du bureau d'organiser des ateliers de calligraphie ?* »

7. Les relations entre les acteurs

7.1. Grossistes/librairies indépendantes

Les relations humaines et le personnel qualifié

L'opposition entre d'une part les librairies indépendantes compétentes et d'autres part les GSS locales ou les grossistes est à nuancer. La préférence envers un fournisseur dépend principalement de la connaissance interpersonnelle des interlocuteurs. En effet, au-delà de la richesse du fonds, les acquéreurs s'attachent à la relation que va nourrir le libraire avec sa collectivité. On constate que la GSS locale, au travers de recrutements de professionnels très qualifiés, est parfois en capacité d'offrir des temps de conseils spécifiques (présentation de nouveautés) très appréciés par les bibliothécaires.

Les petits s'effacent au profit des gros

Certaines petites librairies spécialisées locales ne soumissionnent pas car elles estiment que les dossiers de candidature sont trop lourds à remplir. Les grossistes ont des équipes qui assument une veille permanente des publicités de marchés. La différence des moyens humains et financiers rend l'accès aux marchés nettement inégalitaire.

Depuis janvier 2009, pour favoriser l'accès à l'information, l'agence Écla a mis en place une plate-forme sur son site internet (alimentée par les collectivités) qui diffuse les appels d'offres.

Une politique offensive, mais qui privilégie les réponses standardisées

Gros libraires ou grossistes soumissionnent souvent pour tous les lots d'un même marché. Le manque de soin apporté au dossier de candidature (réponses uniformisées pour chaque lot) est l'un des motifs généralement invoqué par les BM pour rejeter les candidatures des grossistes.

La qualité du service en lien avec la taille de la structure

La perte de la qualité du service est perçue comme dépendante de la taille de la librairie.

Paradoxalement, dans certains cas, la bibliothèque estime que « *plus la taille augmente plus il est difficile d'obtenir un suivi personnalisé* ».

Cette sensation est peut-être aussi due au phénomène de *turn-over* au sein des équipes des GSS.

Les habitudes de travail des bibliothécaires/professionnalisme

La BDP rapporte que parmi les bibliothécaires du département, ceux et celles qui travaillent avec des gros libraires hors région ou des grossistes sont satisfaits et ne voient pas l'intérêt de changer de fournisseurs. Ces professionnels sont toutefois minoritaires car en règle générale les bibliothécaires préfèrent travailler avec des libraires qu'ils connaissent dans un rayon géographique limité. La question du soutien à la librairie indépendante est nettement secondaire dans la motivation de leur choix.

Globalement, la nouvelle génération de bibliothécaires possède une meilleure connaissance de la chaîne du livre et des enjeux que soulève la défense de la librairie indépendante.

Diversité des contenus : le rôle clef de la librairie indépendante

Beaucoup de petites maisons d'édition ne sont plus référencées dans les GSS et les FNAC.

La librairie indépendante a un réel poids dans la survie de ces structures qui assurent la diversité des contenus. L'offre des GSS porte généralement plus particulièrement sur les nouveautés.

Parole d'un responsable de BM : « *à mon sens l'application du Code des marchés publics a un effet pervers dans la mesure où cela amène à considérer le livre comme une marchandise quelconque* ».

7.2. Relations libraire/bibliothèque

Rationalisation du processus d'acquisition : quelles incidences ?

Considérée comme un progrès par le personnel des bibliothèques d'un point de vue organisationnel, cette rationalisation du processus d'acquisition se fait au détriment d'une relation directe entre bibliothécaires et libraires. En effet, les visites des bibliothécaires en librairies se raréfient. La communication est plus administrative.

Libraires et bibliothécaires regrettent cette évolution qui hiérarchise la relation et cloisonne les échanges.

Le libraire estime que sa compétence liée au conseil n'est plus autant valorisée.

Il déplore le fait d'axer la compétitivité sur le volume du stock car, sur ce critère spécifique, la bataille est perdue d'avance, plus particulièrement pour les librairies généralistes.

Rapport inversé/Lien rompu/Nécessité de renouer le dialogue

Parole de libraire : « *Avant les marchés, c'étaient les bibliothécaires qui venaient à nous. Ça fonctionnait grâce au bouche-à-oreille. C'est le conseil qui primait.* »

Parole d'agent administratif d'une bibliothèque : « *Notre rôle de juge nous confère une position de pouvoir au moment des marchés.* »

Cette relation de pouvoir est considérée par certains libraires comme "malsaine", spécialement autour des négociations de partenariats culturels.

Les marchés ont rompu une fidélité qui avait cours quand les achats n'étaient pas encadrés.

Il n'y a pas eu de dialogue autour de ce phénomène.

Les libraires parfois ne connaissent plus les professionnels en poste et cette absence de lien contribue à leur renoncement à soumissionner.

Plusieurs réactions possibles chez les professionnels :

- gênés de ne plus faire travailler le libraire, ils "évitent le contact" et ne fréquentent plus le magasin même à titre personnel ;
- ils estiment que ce n'est pas de leur ressort et font l'hypothèse que le libraire a de bonnes raisons de ne pas soumissionner.

Lorsqu'un libraire n'obtient pas un marché ou le perd, il arrive souvent qu'il renonce à soumissionner lors du marché suivant sur les lots infructueux.

La bibliothèque peut de son côté, lors du marché suivant, avoir à cœur de diversifier ses fournisseurs. Ce souhait risque d'être vain si le libraire renonce au marché.

Un dialogue semble nécessaire en dehors des périodes de lancement de marchés pour expliciter les éventuels points faibles du dossier rendu.

Les marchés ont-ils changé les habitudes de travail ?

Bien que, comme nous l'avons démontré, les marchés aient érodé la relation qui liait le libraire à la bibliothèque, il convient de souligner que certaines collectivités ont réussi à ne rien changer à leurs habitudes et continuent de travailler exclusivement avec des fournisseurs locaux.

Parole d'acquéreur : « *La finalité de la loi sur le droit de prêt n'est atteinte que si la bibliothèque est soucieuse de favoriser la librairie indépendante. On y arrive mais par différents artifices. Si on cherchait la facilité, on travaillerait avec des grossistes.* »

Attribution liée à une volonté politique

Certaines attributions sont clairement affichées comme un choix politique de la part de responsables de bibliothèques, en accord avec leur collectivité de référence.

Cela peut être également un choix revendiqué, comme dans le cas d'une directrice de B.U. qui, au moment de la reprise d'une librairie locale, s'est déplacée pour en rencontrer la nouvelle directrice, afin de réaffirmer son souhait de maintenir les liens commerciaux existants « *afin de soutenir la librairie indépendante.* »

Manque d'écoute et de considération vis-à-vis du libraire

Dans l'un des marchés étudiés, les libraires sont amenés à renseigner le nombre de nouveautés par mois. Cette question figure dans la rubrique « Stock ». Malgré le correctif apporté par la librairie (« *en librairie les nouveautés ne font pas partie du fonds* »), cette question figure à nouveau dans l'appel d'offre suivant.

Il semblerait que les responsables des bibliothèques aient cherché à calquer des habitudes en vogue du temps du hors marché. Ils n'ont pas intégré les changements induits par les passations et s'étonnent encore du renoncement des libraires éconduits à s'impliquer dans leur programme d'animation.

Exigences à sens unique

Face à la multitude de critères de professionnalisme auxquels ils doivent répondre, les libraires peinent à accepter un certain amateurisme dans les transmissions de commande au sein de bibliothèques de renommée.

Libraires : master de communication exigé !

Les libraires ne sont pas forcément des professionnels de la communication. Leur difficulté à mettre en valeur leurs compétences et savoir-faire peut être problématique pour les professionnels de la bibliothèque qui examinent les offres. Le jury se trouve parfois dans une situation inconfortable devant un dossier peu bavard alors qu'il connaît et reconnaît dans la pratique le savoir-faire du candidat.

De la place pour le militantisme ?

Une directrice adjointe d'une BM interrogée sur le renoncement aux marchés d'un libraire local généraliste estime qu'il n'est pas dans ses prérogatives de « *prendre son bâton de pèlerin* » pour trouver une explication. Dans la même conversation elle se montrera nostalgique du temps où la BM faisait ses acquisitions avec une grande variété de fournisseurs locaux et inquiète de la disparition potentielle des structures qui ont réussi à ce jour à survivre.

Cette difficulté à militer pour la sauvegarde d'un tissu local vivace peut s'expliquer par la peur d'être accusée d'enfreindre les grands principes de l'achat public.

7.3. Relation bibliothèque/services des marchés

Délégation

De manière générale, on observe une délégation très forte des responsabilités du service des marchés envers l'équipe de la bibliothèque concernant la rédaction du cahier des charges et le choix des critères sélectifs.

Connaissance limitée des enjeux de la chaîne du livre

- Il arrive que le rôle du libraire soit remis en question

Perçu comme un intermédiaire, il peut apparaître comme un maillon inutile aux yeux des certains agents qui ignorent la réalité du secteur.

Cette méconnaissance du secteur amène parfois encore des collectivités à demander des devis de prix pour des commandes de livres.

- Les échanges entre les membres de la CAO⁸³ portent régulièrement sur leurs préoccupations envers l'économie locale. Pas de considérations sur les enjeux de la chaîne du livre.

Ce constat est sans surprise dans la mesure où les marchés de livres représentent des montants très faibles en comparaison d'autres marchés. Ils passent en commission en moyenne tous les trois ans. Ils ne sont généralement pas litigieux.

La CAO n'est pas l'endroit du débat sur la place de la librairie indépendante.

La sensibilisation doit se faire en amont.

Raideur administrative

La raideur administrative est l'un des griefs exprimés par les professionnels de la bibliothèque envers le service des marchés.

Il aura ainsi fallu un peu de persévérance de la part de certains professionnels pour faire admettre que plusieurs catégories d'ouvrages échappent fatalement au marché.

Exemples :

- souscriptions ;
- ouvrages diffusés exclusivement par courtage ;
- ventes publiques ;
- achats de périodiques et d'ouvrages hors marchés parce que non distribués ;
- les éditions en gros caractères pour lesquelles les éditeurs refusent tout intermédiaire.

Un malaise non exprimé

Les bibliothèques se soumettent aux procédures.

Les services des marchés se rassurent en disant que les marchés de livres sont fructueux et, qu'en règle générale, chaque lot donne lieu à une concurrence avec des offres conformes au cahier des charges.

En l'absence de litiges, il n'y a donc pas de raisons qui poussent à modifier des choses.

Toutefois, certains agents reconnaissent la réelle difficulté à départager les candidats en l'absence de critères financiers. L'un d'eux dit redouter le prochain marché.

⁸³ CAO : Commission d'Appels d'Offres.

Éléments de conclusion

Les effets négatifs induits par les marchés

- **Baisse du nombre de fournisseurs**

Les marchés ont eu pour effet pervers de diminuer le nombre de fournisseurs.

Plusieurs raisons identifiées :

- les petites librairies estiment ne pas avoir l'infrastructure pour répondre aux marchés ;
- les librairies généralistes sont concurrencées par les librairies spécialisées et n'ont pas les atouts technologiques des très grosses librairies ou des grossistes ;
- les libraires éconduits ne soumissionnent pas lors du marché suivant.

- **Baisse de la fréquentation de la librairie par les bibliothécaires**

- **Conséquences sérieuses sur la trésorerie des libraires en cas de retards de paiements par les collectivités**

- **Altération du lien entre libraires et bibliothèques**

- **Le rôle de juge et partie des bibliothèques** rend la relation avec les libraires compliquée

- **Le partenariat culturel** n'est pas envisageable pour le libraire dans une configuration dépourvue d'attrait économique.

Cloisonnement des tâches au sein de la bibliothèque

Pas possible de faire participer tous les bibliothécaires au travail d'analyse des offres.

Nécessité *a posteriori* de faire de la pédagogie pour expliquer les choix des fournisseurs. Parfois les collègues sont déçus ou ne comprennent pas le choix des fournisseurs, ce qui est source de tensions en interne

Ces mêmes collègues ont souvent connu le temps où ils achetaient directement en magasin chez les fournisseurs de leur choix.

Activité chronophage

Le temps de travail lié à la préparation, l'exécution et la gestion des marchés n'est pas récompensé par une marge confortable pour les libraires.

Les doléances des équipes des bibliothèques sont également nombreuses.

Certains professionnels vont jusqu'à dire que les marchés ont changé leur métier.

Les effets positifs de la formalisation de la relation commerciale

- une réflexion sur l'organisation interne chez les grosses librairies généralistes ;
- une plus grande transparence sur l'utilisation des fonds publics.

Suggestions

Services des marchés

- limiter le nombre de lignes pour les réponses aux questions posées afin d'harmoniser la longueur de l'argumentaire.

Librairie

- abonnement à des sites de prospection payants : plusieurs libraires membres des Librairies Atlantiques proposent que l'association s'abonne et transfère les appels d'offres aux membres ;
- uniformiser et soigner les questions relatives à la description du fonds ;
- concevoir un dossier de candidature-type pour toutes les collectivités qui stipulerait les mêmes critères. Les délais de livraison pourraient être fixés entre J+1 et J+8 en précisant qu'en cas d'urgence l'ouvrage pourra être envoyé en 48h (aux frais de la collectivité ?).
- les libraires s'engagent ou non sur les critères définis. On communique cette liste aux bibliothèques qui sont libres de s'approvisionner parmi ces fournisseurs. Sous réserve de sa légalité, cette proposition peut servir de base à une réflexion sur des formes nouvelles de procédures d'AO à imaginer ;
- dénoncer les abus des collectivités sur les services périphériques (reliures, anti-vols...) ;
- appliquer la règle du prix unique pour tous, y compris pour les collectivités (plus de remise supplémentaire, voire même s'arrêter aux 6 % reversés à la Sofia, sans y ajouter les 5 % permis par la loi sur le prix unique) ;
- faire un travail de sensibilisation auprès des élus « *pour leur rappeler que l'on n'achète pas un livre comme on achète des boulons* » (parole de libraires).

Bibliothèque

- modifier la loi afin de clairement favoriser la librairie indépendante en réservant des quotas sur chaque appel d'offre pour des librairies avec des CA modestes ou pour des librairies de différentes catégories, ce qui reviendrait à admettre qu'il y a des catégories de fournisseurs : « *grossistes* »/« *librairies indépendantes généralistes* »/« *librairies indépendantes spécialisées* » ;
- concevoir un marché sur trois ans avec une rotation annuelle de fournisseurs sur certains lots ;
- on pourrait concevoir, afin d'alléger les procédures, un contrat-type ou un formulaire simplifié, comme recommandé dans le "*Code européen des bonnes pratiques facilitant l'accès des PME aux marchés publics*", rédigé dans le cadre du *Small Business Act*⁸⁴.

Bibliothèque universitaire

- assumer une cohérence entre une politique urbanistique visant à redonner du sens à la vie de quartier et le soutien envers le commerce local.

⁸⁴ Adopté en juin 2008 par la Commission Européenne, le Small Business Act vise à améliorer l'environnement juridique et administratif des PME. Il s'applique à toutes les entreprises qui sont indépendantes, qui emploient moins de 250 salariés et qui ne dépassent pas un certain seuil pour leur chiffre d'affaires et/ou leur bilan, soit 99% de toutes les entreprises européennes. Dans ce cadre est prévue la mise en place d'un nouveau [code de bonnes pratiques](#) facilitera l'[accès des PME aux contrats de marchés publics](#). Il propose des solutions aux problèmes rencontrés par les PME, en améliorant leur accès à l'information en matière de contrats publics et quant à la façon de répondre à un appel d'offre en ligne, en réduisant les exigences financières excessives et en diminuant la charge administrative.

Autres suggestions

- **Frais de livraison : gratuité systématique et pourtant discutable**

La livraison « franco de port » est une constante dans la pratique. Cet effort commun à tous les libraires représente un coût non négligeable.

On pourrait concevoir que cette facturation soit obligatoire pour les livraisons excédant une certaine distance afin de responsabiliser les collectivités face aux pollutions liées au transport sur route.

- **Création d'une charte des libraires (via des associations de libraires ou du Syndicat de la Librairie Française)** qui exprime leur vision déontologique des marchés publics.

- **Formation auprès des libraires et des intendants des collèges et lycées** pour les informer de la réglementation concernant les remises sur les livres scolaires. Rappel des obligations des établissements scolaires envers la Sofia (CDI). Il existe une méconnaissance immense (et entretenue) des acteurs scolaires et des revendeurs, au sujet de l'encadrement législatif de la vente du livre scolaire, qui permet de nombreuses entorses à la loi Lang .

- **Faire connaître plus largement le service en ligne de diffusion des appels d'offres proposé par l'agence Écla auprès des collectivités et des libraires.**

- **Limiter réglementairement le nombre de lots par fournisseur.**

- **Affichage du soutien des pouvoirs publics envers la librairie indépendante.** Au vu du rôle fondamental d'animation des librairies, notamment dans les centres villes des villes moyennes ou petites, on pourrait trouver cohérent que la puissance publique et plus particulièrement les élus locaux, cherche, à travers les attributions de marchés publics, à favoriser ces commerces dans un souci d'attractivité sociale et commerciale.

Conclusion

Les entretiens auprès d'un échantillon restreint de professionnels du livre font remonter plusieurs aspects pernicieux de l'application du Code des Marchés publics pour l'achat de livres par les collectivités et de la loi du 18 juin 2003 sur le droit de prêt.

L'humeur générale est maussade : libraires désabusés, inquiets, pessimistes...

Ceux pour qui les marchés ont eu un impact positif sur leur chiffre d'affaires (libraires spécialisés) se disent volontiers prudents sur les risques de dépendance financière.

La principale victime de la contractualisation semble être la librairie généraliste basée dans une ville moyenne. Elle cumule les difficultés : masse salariale coûteuse, augmentation des loyers en centre ville, attractivité des grosses villes, effondrement du marché du livre scolaire, perte des marchés BU au profit des grossistes.

Les responsables de bibliothèques sont unanimement nostalgiques de la période durant laquelle ils jouissaient d'une grande diversité de fournisseurs. Maintenir cette diversité en appliquant le cadre réglementaire devient un défi compliqué.

Pour les services des marchés, seule la menace d'un recours contentieux pourra véritablement provoquer un débat de fond. Pour l'heure, les réponses adressées aux candidats éconduits semblent suffire à calmer le jeu. Mais pendant combien de temps ?

Au vu des investissements financiers lourds consentis par certains libraires (développements informatiques, fourniture de livres équipés...) pour être concurrentiels, il est probable que les lettres d'explication de non-attribution devront être, à l'avenir, très soigneusement argumentées.

D'après les libraires interrogés, la passation ne semble pertinente que pour les très gros marchés (BU, BDP ou lors des acquisitions de fonds initiaux pour des nouvelles bibliothèques).

Le rejet par le Conseil d'État du décret relevant le seuil des MAPA de 4 000 € à 20 000 € est en ce sens une mauvaise nouvelle : il y a peut-être là une spécificité du livre à faire valoir.

Parmi leurs effets indirects négatifs, les marchés ont tendance à réduire le partenariat culturel car lorsqu'un libraire est éconduit, il n'est pas enclin à faire des efforts pour s'impliquer dans des animations organisées par la bibliothèque qui a rejeté sa candidature.

Ces occasions ratées de travailler ensemble ont une répercussion sur la relation qui se délite progressivement.

Faute de critères efficaces pour départager les candidatures, les rédacteurs des marchés incluent des exigences pour les services annexes à la fourniture de livres. Parmi les prestations proposées par les libraires peuvent figurer des livres équipés. Ce service constitue un avantage en nature qui revient à diminuer le prix du livre. Il y a donc bien une dérive qui s'exerce faute de clarté dans les critères d'évaluation de la qualité technique de l'offre.

« *La remise consentie aux collectivités constitue elle-même une violation du prix unique du livre.* » C'est ainsi en tous les cas que le formulent avec virulence certains libraires, au même titre, pour eux, que certaines clauses de marchés qui exigent, à demi-mot, que les libraires acceptent de vendre des ouvrages à perte. Il conviendrait à cet égard de rappeler aux collectivités que pour un libraire la remise effective sur chaque ouvrage n'est pas de 9 % mais de 15 % puisque se rajoute les 6 % reversés à la Sofia.

Mais il n'y a de sens à étudier la question des marchés publics que si la librairie indépendante survit aux mutations actuelles. Une librairie, au même titre qu'un théâtre, un cinéma ou un opéra s'inscrit au cœur d'un territoire et possède un rayonnement sur celui-ci. Il participe à son développement. Il appartient aux politiques et au législateur de faire en sorte que cette entité culturelle trouve les moyens de maintenir sa place et donc son rôle qui est notamment de défendre la création littéraire, la parole libre.

- II^e partie : Étude qualitative -
3.2.5. Synthèses régionales :
Enquête LLB (Bretagne)

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| 1. État des lieux | 187 |
| 1.1. Rédaction, publication et attribution du marché | 187 |
| 1.2. Les besoins et les critères de réponses aux marchés. | 189 |
| 1.3. Le point de vue des librairies | 191 |
| 2. Préconisations | 192 |
| 2.1. Un regard commun sur le Code des marchés | 192 |
| 2.2. Les outils mis en place par les bibliothèques pour favoriser la librairie locale | 194 |

Fiche technique

L'enquête en région Bretagne a été conduite de septembre à novembre 2009 sous la direction de Christian Ryo. Les entretiens ont été menés par Olivier Pennaneac'h et relus par Florence Le Pichon. Le rapport de synthèse a été rédigé par Olivier Pennaneac'h.

1. État des lieux

L'enquête sur les marchés publics du livre en Bretagne a porté sur l'analyse de la passation de marchés dans cinq villes du territoire. À cette occasion nous avons interrogé cinq bibliothèques municipales, trois bibliothèques départementales de prêt, une bibliothèque universitaire, une bibliothèque d'agglomération. Nous avons également interrogé quatre librairies généralistes, deux librairies spécialisées et une maison de presse.

Dans les cas étudiés, neuf sont des procédures d'appels d'offres.

Plusieurs points ressortent de cette étude :

- un Code des marchés publics non adapté au secteur du livre ;
- la substitution du critère du prix par la multiplication des offres de services ;
- la question des délais de livraison annoncés et non respectés.

1.1. Rédaction, publication et attribution du marché

Les acteurs

La rédaction d'un appel d'offre se fait en collaboration entre plusieurs services : les responsables des marchés au sein de la bibliothèque, un service interne aux bibliothèques dédié aux marchés (lorsque celles-ci en ont un), les services des marchés des mairies ou des conseils généraux en fonction de la nature de la bibliothèque (BDP, BM).

L'attribution d'un marché se fait en six phases :

- *la définition des besoins* : ce point est pris en charge par la bibliothèque dans l'ensemble des cas. La définition des besoins se fait généralement par le directeur de l'établissement en relation avec ses acheteurs ;
- *la validation juridique du marché* : ce point est pris en charge par les services dédiés au sein des collectivités, mairies ou conseils généraux, qui valident l'écriture et la légalité du marché ;
- *la passation du marché* : il revient dans la majorité des cas aux services dédiés des mairies et des conseils généraux. La passation consiste à rédiger et valider les parties administratives, et d'assurer la publicité autour du marché en fonction de sa nature (un marché à procédure adapté n'implique pas la même diffusion qu'un marché en appel d'offres) ;
- *la réception des offres* : les réponses sont centralisées au niveau des mairies puis communiquées aux bibliothécaires ;
- *le rapport d'analyse* : une fois les offres réceptionnées, les bibliothécaires les étudient, puis rédigent un rapport qui servira à l'analyse des offres. Ce sont les bibliothécaires qui présentent ce rapport. Les bibliothécaires interrogées sont toutes présentes lors de la commission d'attribution du marché en tant qu'expertes, mais sans droit de vote.
- *l'attribution du marché* : dans l'ensemble des cas, l'attribution d'un marché se fait en commission.

Ces commissions peuvent être de deux natures : soit une commission composée par les responsables des marchés et des services d'une mairie par exemple, soit une commission composée uniquement d'élus. C'est la commission qui est responsable des choix.

Ainsi on note que les services des marchés ont des fonctions uniquement administratives et procédurales. Ils ont une fonction proche du conseil et du contrôle de légalité. La bibliothèque se charge de définir les besoins, choisit et pondère les critères, analyse et présente les offres, propose les candidats à sélectionner.

Perception par les bibliothèques du rôle de la librairie indépendante

Le rôle des librairies est particulièrement bien compris par l'ensemble des bibliothèques interrogées. Toutes sont conscientes de l'enjeu que représente l'obtention d'un marché pour les librairies locales, à la fois pour leur trésorerie et pour la gestion de leur marge auprès de leur fournisseur.

Toutes les bibliothécaires interrogées insistent sur le rôle fondamental de ces librairies dans le maillage local, tant en terme d'animation que de collaboration. Les bibliothèques présentent la librairie indépendante comme un maillon indispensable à leur fonctionnement. Certaines bibliothèques s'interrogent tout de même sur la pertinence pour certains acteurs locaux de travailler en marché : « parfois leur taille est trop petite », « la surcharge de travail pourrait nuire à leur activité ».

Si dans l'ensemble les bibliothécaires souhaitent travailler avec la librairie indépendante, elles se posent tout de même la question de la pertinence de favoriser ce travail à un échelon local, car si les bibliothèques interrogées ont des librairies de qualité dans leur commune, ce n'est pas le cas de toutes les bibliothèques. Une question émerge : doit-on favoriser à tout prix l'échelon local, si celui-ci ne peut pas répondre convenablement aux besoins des bibliothèques ?

C'est pourquoi dans les différents éléments de l'étude, on se rend compte que sur des lots essentiellement documentaires, qui nécessitent moins de suivi, les grossistes sont favorisés : il s'agit de répondre à une commande, alors qu'à l'inverse, sur des lots jeunesse, romans, BD, lots où les conseils sont indispensables, les librairies généralistes et spécialisées locales sont favorisées dans les attributions.

Les connaissances par les différents acteurs des réglementations applicables

L'attitude des bibliothécaires face au Code des marchés publics est triple :

- le positionnement majoritaire montre que le CMP est vécu comme une contrainte avant tout. Les bibliothécaires en perçoivent sa nécessité pour éviter de tomber dans le clientélisme mais surtout pour permettre de donner des raisons objectives de non attribution du marché. Dans ce cas, les bibliothécaires soulignent simplement le côté aberrant des marchés à procédures européennes, la lourdeur administrative et l'aspect chronophage de l'écriture du marché ;
- le deuxième positionnement est celui de l'acceptation. Les bibliothécaires trouvent nécessaire d'encadrer les marchés et trouvent que le système actuel fonctionne bien ;
- le troisième cas de figure est le rejet des procédures induites par le Code des marchés.

Dans ce cas, les bibliothèques expriment de façon claire les points qui les opposent à ces procédures : ne pas pouvoir utiliser le critère de la proximité, le critère de l'ancienneté ou de l'antériorité du travail en précisant que pour faire leurs choix elles sont face à des dossiers, pas à une entreprise, et n'ont donc la connaissance que de critères qui sont proposés par le répondant sans garantie que celui-ci les respectera vraiment.

Concernant les services des marchés, ceux-ci n'ont pas de connaissances spécifiques des marchés publics du livre et ils se reposent complètement sur les bibliothécaires pour tenir compte de la spécificité de ce secteur. Ils n'ont pas de positionnement à ce propos se référant systématiquement au cadre légal.

1.2. Les besoins et les critères de réponses aux marchés.

La définition du besoin

Depuis le passage au nouveau Code des marchés publics, les bibliothécaires soulignent une évolution de la nature des demandes. D'une offre au moins disant, on est passé à une définition de besoins de services. Les prestations ont évolué et la façon de noter les acteurs également.

Les prestations demandées

Elles sont de différentes natures :

- la qualité du partenariat ;
- l'offre en librairie ;
- la recherche et le conseil ;
- les offices ;
- les animations ;
- la formation (sur des thématiques spécifiques).

Ces prestations ont remplacé le critère du prix. Une interrogation subsiste quant à la légalité de ces demandes, qui devrait faire l'objet d'un marché annexe.

D'autres formes d'offices :

On remarque dans les différents cas étudiés qu'une nouvelle forme d'office s'est développée : les bibliothécaires demandent aux libraires de leur présélectionner des ouvrages, notamment sur les fonds BD et jeunesse pour les leur mettre à disposition. L'office n'est plus uniquement informatif, il donne la possibilité aux bibliothécaires de ramener les livres en bibliothèque pour les faire lire par des groupes de lecteurs qui détermineront si l'ouvrage doit être ou non acheté. Les bibliothèques peuvent rendre le livre ou le conserver.

Le choix de la forme du marché

Tous les marchés examinés sont des marchés à bons de commande.

• Les procédures

Le 1 % hors marché est un point important pour les bibliothèques car il permet de travailler des fonds que les libraires ou grossistes ont parfois du mal à obtenir : livres d'artistes, compte d'auteur, langue régionale, ... Les bibliothèques saluent cette liberté et insistent sur sa nécessité.

On note également que la fréquence de passage des éditeurs en bibliothèque s'est raccourcie. Les bibliothécaires le déplorent mais soulignent également qu'elles ont moins de temps pour les rencontrer.

• L'allotissement

L'allotissement correspond généralement aux différents postes d'achats en bibliothèque. On note cependant que dans une grande majorité des cas, l'allotissement n'est pas que pensé en regard des besoins en achat, mais également en regard du tissu local des librairies. Ainsi,

l'ensemble des bibliothèques interrogées disent avertir les librairies locales de la passation du marché.

Bien que le critère géographique ne puisse être appliqué, certains lots sont « taillés » pour la librairie locale.

• *Les critères*

Le choix d'un marché se fait en fonction de deux voire trois critères : les délais de livraisons et la valeur technique. Le prix est la troisième variable mais certaines bibliothèques l'incluent dans la valeur technique. L'attribution d'un marché se fait sur le total de la note obtenue en fonction des critères de pondérations fixés par les bibliothèques. Globalement la valeur technique représente 50 % de la note, le transport 30 % et le prix 20 %.

• *Le prix*

Comme explicité précédemment le prix n'est plus un critère à forte pondération et il a même parfois disparu des variables de notation.

• *Les délais*

Dans la plupart des cas les délais moyens représentent entre 15 et 30 % de la note. On soulignera ici que l'ensemble des bibliothécaires, ainsi que les libraires, remettent en cause ce critère. La dénonciation d'un marché implique une suspension de trois mois des achats pour une bibliothèque, donc, si un libraire ou un grossiste donne des délais de cinq jours pour une livraison totale de la commande, un retard, quant à la livraison, n'entraînera aucune sanction juste un rappel. Certains libraires soulignent avoir perdu des marchés à cause de ce critère.

• *La valeur technique*

Il n'y a pas un pourcentage moyen attribué à ce critère (de 20 à 70 %). Ce critère est le plus ambigu car c'est celui où l'ensemble des points assimilables à une demande de services apparaissent.

• *Les moyens des candidats*

- compétence du personnel ;
- formation des salariés ;
- interlocuteur dédié ;
- capacité de recherche et de commande ;
- qualité de l'assortiment ;
- stocks ;
- espace dédié aux bibliothécaires ;
- commandes en ligne ;
- site Internet.

• *Exécution des prestations demandées*

- recherche bibliographiques ;
- office ;
- fréquence de l'office ;
- conseil, sélection, veille ;
- consultation sur place ;
- partenariat culturel ;
- qualité du partenariat ;
- gestion des livraisons ;
- modalités de facturation.

• *Critère écologique*

Ce critère devrait prochainement être développé par deux bibliothèques, mais de nombreuses interrogations se posent sur l'emploi de celui-ci. Doit-on prendre en compte l'impression des livres en Pefc (*papier écologiquement fabriqué et certifié*) par exemple, mais dans ce cas peu de livres seraient achetés, ou doit-on prendre en compte le critère carbone et les moyens de livraisons ? Comment un libraire peut influencer sur les moyens de livraisons ?

1.3. Le point de vue des librairies

Les libraires ont tous un positionnement différent au regard du Code des marchés publics : pour certains il représente une chance et un moyen de développer fortement leur CA, pour d'autres, il est une partie intégrante de l'activité et capital à l'économie de la structure.

Mais on peut tout de même isoler trois tendances :

- dans un cas, les libraires se contentent de répondre aux marchés de leur ville, ne cherchant pas à concurrencer d'autres libraires dans d'autres villes. Ces libraires ne prônent pas le chacun pour soi, mais expliquent au contraire que quand le tissu local de libraires s'entend bien, et lorsque la volonté de la bibliothèque est de travailler avec ses libraires locaux, alors à quoi bon essayer de concurrencer d'autres collègues dans des villes limitrophes ;
- le deuxième cas est celui des libraires soucieux de ne pas dépasser un certain volume de CA en marchés. Les libraires nous ont fait part d'un seuil à ne pas dépasser de 20 % du montant du CA TTC, pour faire en sorte de ne pas devoir créer un poste spécifique dédié ou impacter fortement la trésorerie ;
- le troisième cas est celui des libraires qui souhaitent obtenir des marchés à tout prix et qui dédient un poste spécifique pour rechercher et répondre à l'ensemble des appels d'offres.

GIE ou GME

L'ensemble des libraires s'accorde à dire qu'il est préférable de bien s'entendre avant de se lancer dans ce type d'actions communes. On notera que tous les libraires répondants ne souhaitent pas mutualiser les réponses aux marchés.

Avantages et inconvénients des marchés, tels qu'ils sont relevés par les librairies interrogées

Les librairies interrogées voient surtout un avantage économique dans l'obtention de marchés. Mais on peut tout de même souligner que pour certains libraires, c'est également un lien important qu'ils développent avec la population locale au travers d'animations de toutes natures organisées en partenariat avec les services des bibliothèques. Les autres avantages soulignés sont l'obligation de veille qu'implique le fait de travailler en marché, la professionnalisation nécessaire pour suivre des marchés avec les bibliothèques (facturation, suivi des commandes, réactivité), le lien développé avec le lectorat via les animations.

S'agissant des inconvénients, tous décrivent la lourdeur de la réponse aux marchés, son aspect chronophage, sa lourdeur administrative et l'absence de souplesse (ne pas oublier la moindre pièce), le risque d'une dénonciation ou de la perte d'un marché, qui peut alors fortement impacter l'activité du prestataire.

Les libraires dans leur ensemble soulignent le manque de visibilité des marchés et soulignent qu'il serait intéressant que la veille sur les marchés soit gratuite et non payante comme elle

l'est actuellement. Les libraires précisent qu'une veille sur les marchés représente un coût de près de sept cent euros à l'année, poste que de nombreux libraires ne peuvent créditer. La question des marchés européens et des procédures de publication ressort également de façon forte : comment savoir quelle est la nature du marché passé et où trouver l'information ? Un libraire fait part d'une expérience de réponse à un marché européen et précise à quel point il est compliqué d'y répondre.

Beaucoup souhaiteraient un dossier type, unifié, pour être réellement au même niveau de réponse que les grands groupes qui eux possèdent des services dédiés pour répondre à ces mêmes marchés.

Globalement le sentiment des libraires est assez négatif. Certes, les marchés publics représentent un gain évident en termes de trésorerie, d'échanges, de reconnaissance dans une commune ou un département, mais leur gestion est une contrainte et implique souvent des frais annexes forts, notamment celui du transport.

Les libraires souhaiteraient également plus de transparence quant aux raisons de l'attribution des marchés et surtout la possibilité de vérifier *a priori* la faisabilité des réponses à certains critères et un meilleur suivi des engagements des attributaires lors de l'exécution du marché : quels moyens mettre en œuvre pour réussir à sanctionner les libraires qui annoncent des délais de livraisons impossibles à tenir, empêchant ainsi des librairies locales de travailler en marché avec les collectivités ?

2. Préconisations

2.1. Un regard commun sur le Code des marchés

Majoritairement les libraires et bibliothécaires font part d'un même point de vue sur le Code des marchés :

- il a permis une meilleure répartition des services au sein des bibliothèques ;
- il n'a rien modifié en ce qui concerne les attributaires des marchés : les collectivités qui travaillaient déjà en marché ont continué, les autres se retrouvent sensiblement avec les mêmes prestataires ;
- il a permis de faire émerger une offre de service : les bibliothécaires sont contents de ce point, les libraires ont un positionnement complètement inverse, s'interrogeant sur le fait que des services puissent être intégrés à la valeur technique alors que seules les compétences du personnel et le fonds devraient pour eux être pris en compte.
- rajouter encore et toujours des contraintes : si les libraires s'accordent pour dire qu'il est normal d'avoir des critères de sélection, ceux-ci souhaiteraient que le niveau des marchés change. Tous comprennent qu'à partir d'un certain seuil d'achat il soit nécessaire de border ceux-ci, mais peu estiment normal qu'en dessous de 100 000 € d'achat, il soit nécessaire de faire appel à tant de « paperasse » et de procédures. Les libraires souhaiteraient donner plus de liberté aux bibliothèques. On notera que le seuil minimum

de 20 000 € « hors procédure » a été ramené à 4 000 €, annulant de fait une avancée qui était saluée de façon positive.

Une possibilité serait donc de repenser le Code des marchés publics et l'adapter spécifiquement au marché du livre comme cela a été fait pour la construction de bâtiments et de routes, et de créer une exception livre dans le cadre des marchés publics. Certaines bibliothèques préconisent la suppression du Code des marchés publics.

Les points négatifs le plus souvent cités :

- lourd et chronophage ;
- contraignant ;
- inadapté au produit livre ;
- impossibilité de prendre en compte le critère géographique ;
- problème des critères techniques qui ont remplacé la question du rabais ;
- difficulté à dénoncer les marchés ;
- n'a rien modifié à l'exception des exigences sur les services ;
- a provoqué un éloignement avec les éditeurs.

Plusieurs préconisations émergent pour favoriser les liens entre libraires et bibliothèques dans le cadre de la réponse aux marchés :

- favoriser l'antériorité. Les bibliothèques nous disent en effet choisir leurs fournisseurs sur dossiers, et lorsqu'elles n'ont pas travaillé avec eux, elles ne peuvent pas savoir si le dossier correspondra à leurs attentes ;
- intégrer des critères qualitatifs dans le choix de l'offre. Par critères qualitatifs, les bibliothèques mettent en avant la qualité du travail des libraires, notamment le travail d'animation. Les bibliothécaires précisent que c'est le point le plus difficile à évaluer dans les offres car souvent elles ne connaissent pas les libraires. Sur ce point, on peut se demander si le label LIR ou l'attribution de l'aide VAL, ne pourraient pas valoriser ce critère. Face aux interrogations des libraires sur la pertinence de ces aides, il pourrait être valorisant pour eux que ce travail mené à l'année puisse être récompensé dans le cadre de la réponse aux marchés ;
- faciliter la dénonciation des marchés et notamment le critère des délais de livraison : toutes les bibliothèques et tous les libraires font part d'abus. C'est la contrainte juridique autour des bibliothèques qui leur « interdit » cette dénonciation ;
- les bibliothèques soulignent l'importance de l'informatique et de l'échange de données par Internet. Il pourrait être intéressant d'accompagner les libraires pour le développement de leur système informatique.

L'idée de la constitution d'un consortium entre libraires et bibliothécaires est également évoquée. Consortium qui fonctionnerait selon le modèle allemand ou hollandais.

2.2. Les outils mis en place par les bibliothèques pour favoriser la librairie locale

Bien que cette formulation puisse apparaître contraire à l'esprit du Code des marchés publics, l'ensemble des bibliothèques interrogées favorisent la librairie de proximité dans l'écriture du marché. Plusieurs points ressortent :

- les bibliothécaires utilisent la connaissance qu'ils ont des fonds des librairies de leur territoire pour établir leurs marchés, ce qui est plus évident dans le cadre de l'attribution d'un marché pour les librairies spécialisées ;
- le développement d'actions culturelles qui nécessitent une proximité forte entre les différents acteurs ;
- ne plus faire de la demande des stocks un critère de pondération ;
- le déplacement en librairie ;
- la limitation des critères supplémentaires ;
- l'office hebdomadaire ou mensuel pour les lots jeunesse et BD ;
- la question du temps de déplacement du bibliothécaire ;
- exclusion de l'office sur les fonds adultes ;
- la constitution de clubs de lecture ou d'animations annuelles développés par des librairies locales en partenariat avec la bibliothèque à pour conséquence de « faciliter » le rapport commercial ;
- trois degrés d'évaluation des délais et conditions de livraisons (en stock, commandes courantes, urgences).

La Sofia

L'étude montre que libraires comme bibliothèques ont une image « nébuleuse » de Sofia. Tous connaissent le rôle de cet organisme, mais aucun n'est capable de dire comment s'effectuent les répartitions des droits. La plus grande interrogation porte sur les destinataires des droits.

Les libraires et les bibliothécaires envisageraient un fonctionnement proche de celui du CNC qui a pour objectif de favoriser la création, la répartition ne se ferait donc plus en fonction des politiques d'acquisition des bibliothèques.

Il semble donc nécessaire :

- de mieux communiquer sur ce qu'est Sofia : son rôle, les montants prélevés, les montants répartis, les personnes auprès de qui sont répartis ces droits ;
- du côté des bibliothèques, il apparaît que la question de la déclaration n'est pas claire. De grandes bibliothèques ne connaissent pas les procédures et le calendrier de déclaration.

- II^e partie : Étude qualitative -
3.2.6. Synthèses régionales :
Enquête MOTif (Ile-de-France)

SOMMAIRE

| | |
|--|------------|
| 1. Introduction | 196 |
| 1.1. Le travail du MOTif sur la problématique de la commande publique de livres | 197 |
| 1.2. Quelques chiffres sur le réseau de lecture publique et les points de vente du livre | 197 |
| 2. Synthèse des neuf cas de marchés de livres étudiés | 198 |
| 2.1. Méthodologie | 198 |
| 2.2. Préparation des marchés | 199 |
| 2.3. Attribution des marchés | 204 |
| 2.4. Rentabilité des marchés | 208 |
| 2.5. Propositions | 210 |
| 3. Conclusion | 212 |
| 3.1. Quelles conséquences sur la diversité éditoriale et notamment sur la petite édition ? | 212 |
| 3.2. Dimension politique de la commande publique de livres | 213 |
| Annexe | 214 |

Fiche technique

L'enquête en région Ile-de-France a été réalisée entre octobre 2009 et janvier 2010 sous la direction d'Elodie Ficot et de Cécile Moscovitz, MOTif.

Les entretiens ont été menés par Olivier Ginolin, chargé d'études.

Le rapport de synthèse a été rédigé par Séverine Margolliet, chargée d'études et Elodie Ficot.

1. Introduction

1.1. Le travail du MOTif sur la problématique de la commande publique de livres

L'évolution complexe du Code des marchés publics a comme effet de limiter l'accès des libraires à la commande publique, notamment à celle des bibliothèques municipales, fragilisant le lien entre ces professionnels du livre. En modifiant le cadre réglementaire qui organise les achats publics de livres, ces réformes ont éloigné les librairies de proximité des bibliothèques. D'un côté, les collectivités territoriales, ne sachant pas précisément interpréter la souplesse que leur confère le nouveau Code des marchés publics, s'entourent d'un maximum de précautions et s'imposent des contraintes souvent excessives. De leur côté, devant la complexité du montage administratif, certaines librairies renoncent aux marchés publics, ou les perdent face aux grossistes qui se sont spécialisés ces dernières années dans les appels d'offres des collectivités.

Dans ce contexte, le MOTif, observatoire du livre et de l'écrit en Ile-de-France, a engagé en 2009 un travail sur le livre et la commande publique dont un premier volet de rencontres entre libraires et bibliothécaires dans les départements d'Ile-de-France (sept hors Paris). Le *Vademecum à l'usage des bibliothèques territoriales* réalisé en juin 2005 par la direction du Livre et de la Lecture a été mis à jour par l'observatoire en tenant compte des évolutions du Code des marchés publics (2006 et 2008). L'objectif premier de ces rencontres en petits groupes, animées par un consultant spécialisé dans le domaine des marchés publics et des finances publiques locales, était de délivrer une information concrète sur leur outil de travail commun, l'appel d'offres (modalités et contraintes, règlement de publicité, élaboration du cahier des charges, définition des critères, etc.). Elles ont également permis le dialogue entre libraires et bibliothécaires d'un même territoire ainsi que l'échange de bonnes pratiques.

Parmi les principales difficultés rencontrées par les libraires, telles que la complexité du montage administratif, les contraintes juridiques excessives des collectivités, la concurrence accrue des grossistes..., il apparaît que le premier frein à l'accès aux marchés publics de livres est d'abord l'accès à l'information. Depuis le mois de février 2010, le MOTif propose à tous les libraires indépendants franciliens adhérents un service gratuit de veille sur les appels d'offres de livres en Ile-de-France. Les libraires intéressés par ce dispositif doivent adhérer au MOTif pour recevoir directement par mail les appels d'offres concernant la zone géographique qu'ils auront sélectionnée : l'Ile-de-France ou un/plusieurs de ses département(s).

Le MOTif réfléchit en parallèle à diffuser une information en direction des collectivités territoriales visant à rappeler les enjeux de politique culturelle locale et de dynamisme du commerce de proximité que constituent les achats publics de livres.

Dans cette optique, un débat associant des professionnels du livre, du SLF et de l'ABF, et des élus locaux s'est tenu en avril 2009 lors des Assises de l'Association des maires d'Ile-de-France (débat mis en ligne sur le site du MOTif⁸⁵). Un débat similaire a été organisé pour les Assises de la librairie de la Région Ile-de-France en juin 2009 à Paris.

1.2. Quelques chiffres sur le réseau de lecture publique et les points de vente du livre

La région Ile-de-France concentre une grande partie des acteurs du livre (auteurs, éditeurs, libraires). Aucun état des lieux n'a précisément été effectué jusqu'à présent. C'est l'une des missions du MOTif de recenser, de manière qualitative, librairies, maisons d'éditions et bibliothèques franciliennes. Un premier recensement a été effectué en 2009. Ces données doivent être considérées comme une première indication et seront enrichies au cours de l'année 2010.

Densité de réseau de lecture publique

- Près de 900 bibliothèques/médiathèques municipales
- 4 bibliothèques départementales de prêt en grande couronne (77/78/91/95)
- 69 bibliothèques à Paris (dont 10 bibliothèques spécialisées)

Répartition territoriale des librairies (d'après un premier état des lieux réalisé par le MOTif en juin 2009)

Sur 1 300 communes en Ile-de-France :

- 276 (20%) ont au moins une librairie
- 314 (24%) ont au moins un point de vente de livres

Répartition départementale : un premier recensement de 1220 librairies indépendantes

- Seine-Saint-Denis (93) : 64 points de vente dont 42 librairies
- Val-d'Oise (95) : 88 points de vente dont 58 librairies
- Essonne (91) : 95 points de vente dont 66 librairies
- Seine-et-Marne (77) : 107 points de vente dont 73 librairies
- Val-de-Marne (94) : 112 points de vente dont 80 librairies
- Hauts-de-Seine (92) : 123 points de vente dont 103 librairies
- Yvelines (78) : 131 points de vente dont 100 librairies
- Paris (75) : 739 points de vente dont 697 librairies

Paris : 1 librairie pour environ 4 000 habitants

Seine-Saint-Denis : 1 librairie pour environ 46 000 habitants

Fournisseurs spécialisés dans la vente aux collectivités installés sur le territoire francilien

Nombre estimatif : plus de 30

À noter : un des grossistes les plus importants de la région a candidaté à l'ensemble des marchés étudiés dans le cadre de cette étude.

⁸⁵ <http://www.lemotif.fr/fr/photos-videos/videotheque/bdd/video/43>.

2. Synthèse des neuf cas de marchés de livres étudiés

2.1. Méthodologie

Dans le cadre du Conseil du livre, il a été décidé de mener une large enquête nationale sur la place des librairies dans les marchés publics de livres. Pilotée par le Service du livre et de la lecture (Ministère de la Culture), cette étude associe six régions de France, par le biais de leur structure régionale pour le livre (IDF, Bretagne, PACA, Rhône-Alpes, Aquitaine, Basse-Normandie).

Cette étude comporte deux volets : une enquête quantitative nationale (un état des lieux de la dépense publique en matière d'achat de livre - montants, évolution, fournisseurs...) et une enquête qualitative régionale complétant l'état des lieux national en procédant à des études de cas. Il s'agit au final de formuler des bonnes pratiques à destination des acheteurs publics et des libraires, afin de faciliter l'accès de la librairie indépendante aux marchés des collectivités.

L'objectif des études régionales est d'illustrer la diversité des marchés de livres sur leur territoire : il ne s'agit donc pas de faire un état des lieux ou de viser à une représentativité des situations rencontrées. Les entretiens menés auprès des trois types d'acteurs concernés par la passation du marché (l'acheteur : bibliothèques/médiathèques ; le décideur : services achat/marchés publics, élus ; le fournisseur : libraires indépendants) doivent aider à comprendre ce qui a permis, ou empêché, l'accès des libraires locaux aux marchés publics d'achat de livres.

Méthode

Elaboration de guides d'entretien puis retranscription partielle selon un plan thématique commun à l'ensemble des études de cas.

Le MOTif a choisi de mener dix entretiens en prenant soin de tenir compte d'un certain nombre de critères croisés :

- une étude de cas dans chaque département (huit départements dont Paris) ;
- la diversité du territoire : collectivités de grande taille, territoire rural, villes de banlieue dites « difficiles », communautés d'agglomération... ;
- les marchés des collectivités retenus devaient illustrer en grande partie la typologie proposée par le groupe de travail (types de procédures, échecs ou bonnes expériences, bonnes pratiques du point de vue du libraire / ou de la collectivité, critères bénéficiant aux ou discriminant les libraires, allotissement, taux de rabais pratiqués...) ;
- du point de vue des bibliothèques : cinq BM ; une BDP ; trois réseaux de lecture publique (communautés d'agglomération) ;
- du point de vue des fournisseurs : cinq librairies généralistes ; une spécialisée BD ; trois regroupements de libraires très différents dans leur statut.

Note

L'étude de cas d'un lycée francilien a été abandonnée en cours de route. Au regard des informations recueillies auprès du proviseur, il apparaît que son témoignage ne peut avoir de

valeur d'exemple. Les marchés de manuels scolaires des lycées représentent une étude en soi au vu de l'intérêt et de la complexité du sujet. Néanmoins, précisons que ce cas laisse penser que l'acquisition des manuels scolaires n'est pas un enjeu pour les proviseurs comparé aux missions (nombreuses et complexes) qui sont les leurs. L'attachement au territoire est très peu présent (à la différence des élus et mêmes des services municipaux) et le maintien de la librairie locale n'est pas vraiment une préoccupation... Ce sujet a tout à voir avec la politique menée par les régions en direction des lycées.

2.2. Préparation des marchés

Qui fait quoi

Dans la très grande majorité des cas, les tâches sont définies de la manière suivante :

- la bibliothèque définit ses besoins, l'allotissement, les critères et la pondération ;
- le service des marchés/achats assure le contrôle juridique du cahier des charges et définit les pièces administratives obligatoires ;
- le service des marchés/achats choisit le type de procédure ;
- la diffusion de la publicité est gérée par le service des marchés/achats. Parfois ce sont les bibliothécaires qui rédigent la publicité et qui suggèrent des supports de presse spécialisée.

Quelques exceptions rencontrées :

- marché d'une communauté de communes : la pondération du critère prix, identique pour tous les marchés de la collectivité, a été décidée par les élus ;
- marché d'une communauté d'agglomération : une fois les besoins des différents établissements définis – et contrairement à ce qui se passe pour d'autres marchés – la direction du réseau de la lecture publique a travaillé en direct avec le service des achats de l'agglomération, du fait de son savoir-faire en matière d'appels d'offres de livres ;
- autre cas particulier, le service achats d'une autre communauté d'agglomération qui apparaît aussi mobilisé que le réseau de lecture publique pour aider les deux librairies du territoire à accéder aux marchés. Il réfléchit également à une offre de formation pour aider les entreprises locales à répondre aux appels d'offres.

Quel regard les bibliothèques portent-elles sur le cadre juridique des marchés ?

Même dans des collectivités qui ont une pratique ancienne des marchés publics de livres, la passation est toujours vécue comme une procédure contraignante. Parole d'un responsable : *« La souplesse de l'évolution des marchés publics, moi je ne la vois pas. Il faut toujours remplir les dossiers. C'est peut-être plus assoupli pour les commissionnaires que pour les bibliothécaires. »*

Cette même personne, comme d'autres, dénonce les effets pervers du plafonnement du taux de rabais à 9 % qui réduit potentiellement et indirectement les marges de manœuvre des établissements culturels comme le sien (à budget constant, le plafonnement du rabais entraîne mécaniquement une diminution du pouvoir d'achat).

Nombreux sont les bibliothécaires à avoir conscience que l'accès aux marchés, pour les libraires locaux, est encore possible seulement parce que le prix du livre est unique et que les taux de rabais sont plafonnés. Ils sont aussi nombreux à estimer qu'il faudrait pouvoir prendre

en compte la spécificité de la commande publique de livres en la plaçant en dehors du Code des marchés publics : *« Ce que l'on veut c'est sortir des marchés et reprendre les pratiques anciennes. En plus on avait une bonne gestion, on répartissait les achats sur tous les acteurs locaux. »* Les uns et les autres regrettent l'époque où ils pouvaient s'adresser directement à la librairie la plus pertinente pour leurs achats, notamment pour certaines références spécialisées. La BDP note que, depuis 2003, les élus (déjà relativement peu impliqués dans ce marché) s'alignent encore davantage sur le choix des fournisseurs préconisé dans le rapport d'analyse des offres. Concernant l'évolution du Code des marchés publics, elle regrette que ces nouvelles règles, qui laissent aux collectivités une marge de manœuvre (notamment en MAPA), rendent à la fois plus méfiants les services juridiques dans l'élaboration des documents relatifs aux marchés, et laissent souvent désarmés les libraires face à la grande diversité des dossiers de candidature des différentes collectivités.

Les choix techniques

•Procédures

Sur les neuf cas étudiés, on compte huit AOOE (appel d'offres ouvert) et un MAPA (marché à procédure adaptée - conçu comme un test par une collectivité qui met en place son premier marché de livres, son objectif étant de faire un marché plus long la prochaine fois, et donc de passer en AOOE).

Une collectivité a rajouté en cours d'année un MAPA pour les achats express de livres : *« Ce lot a été traité de manière indépendante afin d'alléger le traitement des candidatures du principal marché autant que pour améliorer l'accès des librairies locales (souhait d'achats rapides sur site). L'objectif de ces petits lots c'est d'être plus souple dans la procédure. On ne fait pas d'analyse des offres. »*

Un autre MAPA a été défini pour l'achat de dictionnaires à destination de scolaires.

Étant plus autonomes (et donc plus responsabilisés), les services gestionnaires des bibliothécaires ont tendance à se protéger au maximum de tout risque juridique, entraînant souvent un alourdissement inutile de la procédure (éléments de dossier, publicité, critériologie...). Un service achats indique avoir connu des situations où des bibliothécaires gèrent en direct les modalités de marchés dont les montants sont inférieurs à 90 000 euros de manière plus réglementaire encore que les agents des services juridiques.

•Publicité

Les supports communément utilisés sont le BOAMP (systématiquement), la plate-forme dématérialisée de la collectivité, parfois la presse spécialisée (*Livres-Hebdo*) ou nationale (*Le Moniteur*).

La moitié des bibliothèques interrogées informent les libraires du lancement du marché, malgré la désapprobation du service achats. Il y a une zone de flou sur la légalité de ces prises de contact directes par les bibliothécaires.

A priori pas de corrélation entre le type de publicité et le nombre de candidatures. Le marché qui attire vingt quatre candidatures a utilisé les mêmes outils de diffusion que les autres marchés étudiés. À l'inverse, la collectivité qui a diversifié ses supports de publicité (ex : *Le Moniteur, Livres Hebdo*) n'a pas ressenti d'impact sur le nombre de candidatures.

Des libraires se sont étonnés de ne pas trouver d'appels d'offres dans la presse locale quotidienne.

• **Allotissement**

Le montant minimum HT annuel le plus faible : 947 €

Le montant minimum HT annuel le plus élevé : 758 293 €

Les lots géographiques (peu courants) ont généralement été abandonnés (considérés comme peu pertinents, ayant par ailleurs tendance à favoriser les grossistes) au profit de lots thématiques (qui peuvent pour partie privilégier les librairies spécialisées).

Une collectivité de grande taille a toutefois créé dans son dernier marché cinq lots géographiques en plus des lots thématiques (sur un total de vingt lots) non pas pour rapprocher bibliothécaires et libraires d'un même quartier mais dans l'objectif de multiplier le nombre de fournisseurs.

Les conséquences de l'allotissement sont perçues de manières différentes selon les interlocuteurs. Pour certains, il tend à réduire le nombre de fournisseurs (ex : une collectivité qui compte quatre attributaires lors de son dernier marché travaillait auparavant avec une vingtaine de fournisseurs). Pour d'autres, un allotissement très segmenté est une façon de faciliter l'accès au marché pour les petites structures.

L'un des marchés stipulait *l'interdiction pour les candidats de répondre à plus d'un lot*. Résultat direct ou non, le groupement de libraires a été attributaire d'un lot. Cette mention, très douteuse au regard du Code des marchés publics, n'a toutefois pas été réintégrée dans le marché suivant.

On peut s'interroger sur l'utilisation faite par les bibliothèques de la souplesse laissée par le Code des marchés. Lorsqu'une bibliothécaire regrette que « *certaines structures aient dû arrêter leur collaboration avec la bibliothèque faute de moyens logistiques, financiers ou humains suffisants à la bonne exécution des commandes passées* », on peut penser qu'une segmentation plus forte du marché permettrait sans doute de contrer cette évolution.

Il n'existe pas de règle en matière d'allotissement. Le découpage est à géométrie variable :

« *On a changé notre allotissement au vu de notre expérience. On a regroupé le lot adulte et jeunesse car la distinction n'était pas pertinente (beaucoup de livres étaient à cheval sur les deux) et ça compliquait le travail. À l'inverse, on a scindé le lot des livres en langues étrangères en deux pour en faire un pour adultes et l'autre pour la jeunesse, parce que l'on avait du mal à avoir un fournisseur pertinent pour les deux.* »

Pour l'élaboration du prochain marché, une bibliothèque réfléchit à l'allotissement en fonction des fournisseurs potentiels : « *On se demande si on ne va pas faire un lot en plus en séparant la fiction des documentaires, parce qu'en fait on voudrait récupérer le libraire de notre ville. Ils seront bien pour la fiction alors que pour les documentaires, ils sont moins bons et puis ils n'ont pas beaucoup de place. En plus ils sont à côté, c'est vraiment pratique.* »

• **Critères** (cf. annexe en fin de synthèse)

Aux yeux de certaines bibliothèques la volonté de travailler avec des librairies de proximité s'inscrit dans une « philosophie », une démarche militante. Dès lors, en collaboration avec le service achats/marchés, les rédacteurs du cahier des charges vont tenter d'orienter leurs critères de sélection (ex : mode de classement des livres utilisé par les librairies locales pour favoriser leur candidature), tout en cherchant à ne pas dépasser la limite au-delà de laquelle la collectivité pourrait être attaquée :

- critères différenciés selon les lots ;
- mise au point de la critériologie estimée « laborieuse » par certaines collectivités qui tentent de trouver ailleurs des bonnes pratiques, en prenant conseil auprès de l'ABAF (Association des Bibliothécaires Adjoints de France) ou en consultant les documents relatifs à d'autres marchés de collectivités ;
- remarque de libraires : les bibliothèques définissent des besoins (qui trouvent leur traduction dans les critères), dont ils ne font parfois pas usage durant l'exécution du marché (ex : informations en ligne sur les nouveautés, possibilité de retourner des commandes en cas d'erreur...) ;
- parfois élaboré en fonction des librairies locales plutôt qu'en fonction des besoins de la bibliothèque, un critère qui s'annonce peu discriminant (car faiblement pondéré) peut se révéler très déterminant au moment de départager deux candidatures quand l'écart de points est très faible (et c'est souvent le cas).

Les critères géographiques sont perçus comme des critères favorisant les grossistes tout comme le critère relatif à la surface de stockage et au nombre de volumes disponibles (a joué en défaveur du libraire local dans l'un des cas étudié).

Les délais de livraison : Les réponses fournies par les candidats s'avérant généralement fallacieuses, certaines collectivités ont atténué l'importance de ce critère. Les exigences des bibliothèques semblent avoir été ramenées à des durées « raisonnables » : entre quinze et vingt jours. Des précisions sont parfois signalées pour les achats sur site : 48 h ou 72 h ; 7 jours pour les commandes envoyées par voie électronique ; 72 heures pour les commandes urgentes.

Le prix : (cf. supra : Pondération et 2.4. Rentabilité des marchés)

Le critère écologique :

- respect de la norme ISO 14001 de la collectivité (relevé dans un cas) ;
- actions en faveur du développement durable appréciées à travers le cadre d'évaluation technique (réponse pondérée 10 % de la note - relevé dans un autre cas).

Si la proximité géographique d'un fournisseur ne peut être un critère légal de sélection, la mise en avant du « critère carbone » est de plus en plus débattue : certains bibliothécaires disent que leur collectivité réfléchit à l'intégrer dans de futurs marchés. Toutefois, il apparaît que : « *La prise en compte des préoccupations environnementales dans le Code des marchés publics ne se limite pas à l'attribution mais s'étend à tous les stades de la procédure : formulation des spécifications techniques, rédaction du cahier des charges, insertion de clauses d'exécution. En particulier, l'article 14 du Code permet aux pouvoirs adjudicateurs*

d'exiger comme condition d'exécution du marché la limitation des émissions de gaz à effet de serre, ce qui n'implique pas nécessairement une exigence de proximité de l'entreprise mais plutôt une démarche environnementale dans l'exécution du marché en termes d'implantation du chantier ou de moyens de transport utilisés. » (Source : secteurpublic.fr)

Les bibliothèques constatent que l'utilisation d'un référencement commun avec la librairie constitue un atout pour la bonne exécution du marché. À ce sujet, l'exigence de compatibilité du logiciel de la librairie avec la base de données Electre (indiquée spécifiquement au détriment d'autres bases de données) a constitué dans l'un des cas un vrai point de discordance entre les parties. Un certain nombre de libraires de la région s'interrogent sur la pertinence voire la légalité de ce critère qui figure parfois dans les appels d'offres.

L'attribution des notes est liée à l'argumentation des dossiers de candidature. Certains libraires estiment que les fournisseurs ne sont pas toujours honnêtes dans leurs propositions (délais de livraison, personnel dédié, relance des petits éditeurs, etc.) et déplorent qu'aucune vérification des réponses ne soit effectuée au moment de l'analyse des offres (« *C'est la prime aux menteurs !* »).

Enfin, dans tous les marchés étudiés, la qualité des réponses entre grandement en ligne de compte au moment de départager des offres très similaires sur les services proposés. Un dossier « bâclé » ou des réponses uniformisées compromettent les chances du candidat.

Liste des demandes les plus fréquemment rencontrées dans les marchés étudiés

- possibilité d'accéder au fonds des fournisseurs facilement
- possibilité d'achat sur place
- participation ponctuelle à des animations
- offices (pour les lots « commande »)
- présentation d'ouvrages aux bibliothécaires
- conseils et présentation d'ouvrages dans les locaux du titulaire
- informations et recherches bibliographiques
- présence d'un interlocuteur dédié
- fourniture de catalogues éditeurs
- fournitures de notices bibliographiques
- commande en ligne
- information en ligne sur les nouveautés
- possibilité de retourner des commandes en cas d'erreur
- possibilité de participation à une animation ou formation organisées par la collectivité, à titre gratuit pour chaque année d'exécution du marché
- compatibilité et interface du logiciel du soumissionnaire avec la base de données Electre en vue de commandes en lignes.

• Pondération

Les notations se font sous forme de points auxquels sont appliqués des coefficients. Les grilles comportent des entrées différentes d'un marché à l'autre :

- valeur technique (de 30 % à 70 %) ;
- valeur qualitative ou qualité de service (de 20 % à 80 %) ;

- prix (de 10 % à 55 %) ;
- délais de livraison (20 %) ;
- actions en faveur du développement durable (10 %).

La diversité de ces clefs de lecture d'une offre d'un marché à l'autre illustre, plus que la diversité des besoins des collectivités, les difficultés réelles que rencontrent les bibliothécaires dans la définition des critères au moment de l'élaboration du cahier des charges.

Le critère du prix : Une communauté de communes consacre 55 % de la note au critère "prix" sur chacun des lots du marché en cours. Sachant que le montant du rabais proposé est quasiment toujours au plus élevé, on peut s'interroger sur la motivation des décideurs à accorder un tel poids à ce critère. Cette décision reposerait sur une méfiance à l'égard des services gestionnaires : « *Ils ont pensé que mettre 60 % en valeur technique c'était une façon pour [les bibliothèques] d'avoir les mains libres pour choisir qui elles voulaient.* » Toutefois la direction du réseau des bibliothèques n'a semble-t-il pas vu d'inconvénient à maintenir une grille de notation qui ne concède que 20 % à la qualité de l'offre et 25 % à la qualité du service.

On observe que les bibliothécaires, mêmes engagés et convaincus du bien-fondé de travailler avec les librairies locales (souhait d'avoir accès rapidement à un fournisseur proche pour des achats sur place et du conseil direct), doivent dans les faits « bricoler » pour donner le meilleur accès possible aux librairies indépendantes. Au final, les notes attribuées rendent les candidats presque ex-æquo : « *Parfois sur 6 ou 7 réponses par lot, les candidats arrivent presque tous ex-æquo.* »

La faiblesse des écarts entre les notations finales (et puisque le critère prix ne rentre pas en compte...) constitue un argument de poids aux yeux des acteurs (libraires et bibliothécaires) qui souhaitent que le livre sorte du Code des marchés publics.

2.3. Attribution des marchés

Qui fait quoi ?

La bibliothèque rédige le rapport d'analyse des offres (parfois avec l'aide d'un agent du service achats ou juridique) qui comporte une proposition de classement et le transmet à la CAO qui a le pouvoir décisionnaire. Les élus qui siègent à la CAO n'ont généralement pas de connaissances particulières quant aux spécificités du marché de livres. De fait, ils valident dans tous les cas étudiés les propositions d'attributions issues de l'analyse des offres.

Lors d'une réunion de commission d'appel d'offres à l'issue de laquelle l'une des attributions ne correspondait pas aux souhaits des rédacteurs (qui ont œuvré pour donner un maximum de chances au libraire de proximité), certains bibliothécaires auraient souhaité que les élus aient « *l'audace* » de revoir les notations.

D'après les bibliothécaires, les choses se jouent en amont du lancement de la procédure. Idéalement, les discussions élus/services en amont doivent permettre d'aboutir à une décision partagée au moment de l'attribution. Mais dans la réalité, les élus des CAO sont peu intéressés par les marchés de livres et davantage mobilisés sur les marchés à gros budgets comme les marchés de travaux.

Les candidats : qui sont-ils ?

- grossistes généralistes ;
- grossistes spécialisés ;
- GSS (une seule candidature ; non attributaire) ;
- fournisseurs spécialisés (sont inclus les fournisseurs de livres équipés pour le prêt) ;
- très grandes librairies ;
- librairies de proximité : candidatures individuelles ou collectives (3 groupements de librairies) ;
- librairies étrangères basées en France.

Zone de rayonnement : Les libraires indépendants de proximité se limitent sur le nombre de candidatures pour des questions d'éthique et de logistique. Ils estiment que leur légitimité de fournisseurs doit s'exercer dans leur zone de chalandise - contrairement aux grossistes et aux très grandes librairies qui ont une démarche très offensive, n'hésitant pas à candidater sur l'ensemble des lots, y compris spécialisés (ex : lots « petits éditeurs peu ou mal diffusés pour adultes et jeunes » ; lot « ouvrages destinés aux personnes mal voyantes »).

Qualité des réponses : Celles des grossistes sont la plupart du temps considérées très professionnelles mais relativement uniformisées. Celles des librairies locales sont plus profilées pour les lots convoités. À noter deux cas où la librairie locale n'a pas été retenue par la CAO en raison d'un dossier insuffisamment argumenté - au regret des services pour l'un des cas. C'est également le reproche fait au groupement de libraires d'une grande collectivité.

À qui profitent les marchés ?

Les neuf marchés étudiés représentent 76 lots. Répartition des attributaires :

- grossistes : 29 lots (38 %) ;
- fournisseurs spécialisés (livres équipés pour le prêt etc.) : 20 lots (soit 26 %) ;
- **librairies locales - 13 lots – et groupements de libraires locaux -3 lots - : 16 lots (soit 21 %) ;**
- librairies étrangères implantées en France : 4 lots (soit 5 %) ;
- très grande librairie : 4 lots (soit 5 %) ;
- autres (librairies généralistes hors région, éditeurs, etc.) : 3 lots (soit 4 %).

L'attribution : un résultat maîtrisé ou aléatoire ?

En dépit de leur volonté, certaines collectivités disent craindre de ne pouvoir maintenir la relation commerciale avec leurs libraires locaux lors des prochains marchés. D'autres ont déjà connu des dénouements qui, contre toute attente (lot conçu « sur mesure » pour une librairie locale), ont bénéficié aux grossistes. Ce constat montre le peu d'emprise qu'ont les bibliothèques sur les attributions. Toutefois, certaines collectivités arrivent à maîtriser leurs attributions : dans l'un des cas étudiés, une bibliothèque a pris soin d'associer le service marché en amont, a réfléchi à la définition des critères en fonction du fournisseur local qu'elle souhaitait soutenir (en valorisant l'aspect qualitatif plus que les critères techniques), et ce malgré un taux de rabais proposé de 4 %.

Bibliothécaires et libraires admettent qu'une attribution est facilitée quand, en amont de la procédure, il existe une relation de confiance et d'estime réciproques. Cette relation se construit au fil du temps et se base autant sur le respect des engagements contractuels que sur une adhésion commune à la politique d'acquisition défendue.

L'attribution : un soutien déguisé ?

Une librairie-papeterie interrogée en complément d'un cas pense que c'est parce que la commande publique ne lui est pas indispensable qu'elle n'a pas été attributaire (cette librairie a en effet un chiffre d'affaires très élevé grâce à la papeterie). Cette explication sous-entend que l'attribution des marchés publics de livres est considérée par certains professionnels comme un soutien indirect qui n'est pas le résultat d'une analyse objective des compétences et atouts des candidats.

Un autre libraire (attributaire de deux lots pour la deuxième fois) dit ne pas avoir vu l'intérêt de la formalisation de la procédure puisque, d'après lui, le marché était « *acquis d'avance* ». « *À partir du moment où c'est biaisé au départ, on a l'impression qu'on remplit des dossiers qui ne servent à rien.* »

Du côté administration, on insiste dans certains cas sur l'impartialité de la grille d'analyse des offres qui ne permet en aucune façon de favoriser une quelconque candidature : « *Les libraires doivent comprendre qu'il n'y aura pas de lobbying des élus et qu'on se base sur les documents qu'on nous remet, pas sur la plaquette de présentation (...). Le cœur de notre métier c'est d'être objectif. Sinon on change de métier, on est commercial.* »

Le rôle du politique peut être majeur comme dans cette collectivité où un élu, lui-même éditeur, a su impulser des bonnes pratiques qui ont perduré au-delà de son mandat. En règle générale toutefois, on l'a vu, les élus présents en CAO sont peu sensibilisés aux enjeux de la chaîne du livre.

Dans l'un des cas étudiés, la collectivité a souhaité attribuer un des lots à une librairie du territoire tout juste créée. À noter que le parcours professionnel du gérant a été un élément clef pour obtenir la confiance de la collectivité (son expérience chez un grossiste lui a permis de répondre de façon très professionnelle aux attentes des bibliothèques). Mais c'est aussi pour la collectivité une façon de reconnaître l'importance d'une librairie sur son territoire (dépourvu de librairie jusque-là) et donc un moyen de la soutenir.

Peu de problèmes rencontrés durant l'exécution du marché

Très peu de problèmes ont été évoqués par les bibliothécaires. Selon l'un d'eux, les problèmes tels que les erreurs de facturation sont plutôt le fait des grossistes. Par ailleurs, une librairie se voit reprocher par sa collectivité des manquements concernant le suivi et la facturation en ligne. Ces reproches sont notamment à l'origine de rapports conflictuels entre les acteurs, tensions qui ont joué un rôle lors du renouvellement du marché.

Aucune collectivité n'a appliqué de sanctions financières pour les retards de livraison. En revanche, une collectivité a l'intention de casser le marché avec l'un de ses fournisseurs au moment de la date anniversaire. Cette décision implique de relancer un appel d'offre sur ce lot. Elle fait figure d'exception car les collectivités redoutent d'avoir à suspendre provisoirement les acquisitions et à accomplir des démarches administratives supplémentaires.

Les relations entre acteurs du marché : un élément clef

Au vu des témoignages recueillis, il importe de souligner que les usages et les habitudes de travail ont un impact très fort sur la collaboration entre bibliothèques et libraires de proximité. Ces modes de fonctionnement sont si chers aux acteurs qu'on observe la volonté de certaines bibliothèques de reproduire leurs habitudes (ex : répartition des acquisitions dans un souci de partage et d'équité entre les librairies locales) au moment de passer en procédure de marché public.

Les relations interpersonnelles interfèrent grandement. Un libraire est conscient du rôle d'un bibliothécaire dans le fait qu'il ait été attributaire d'un lot (parle du poids du « *volontarisme individuel* ») et regrette que cette dynamique ne soit pas généralisée au niveau des différents acteurs de la collectivité.

• Impact du positionnement du service achats de la collectivité

L'attitude du service juridique a des conséquences sur les relations entre bibliothèques et fournisseurs et sur le déroulement du marché.

Certaines bibliothèques s'affranchissent des recommandations formulées par les juristes (ex : elles informent directement les libraires du lancement imminent du marché). D'autres, plus minoritaires, n'osent pas déroger, craignant les attaques éventuelles d'un fournisseur procédurier.

L'attitude du service juridique a également un impact sur la prise de décision des élus : ainsi il arrive qu'une librairie soit en marché avec de nombreuses bibliothèques de son département mais pas avec sa commune d'implantation. Cette configuration peut s'expliquer par des conflits de personnes mais elle peut aussi résulter d'une surprotection des services qui communiquent aux élus la peur d'être attaqués.

Certains agents des services achats considèrent que la mise en marché a généré des échanges avec les bibliothécaires qui ont permis aux différents services de mieux se connaître et, dans une certaine mesure, de valoriser leur profession.

• Librairies/bibliothèques : des relations parfois aseptisées

Les librairies qui se définissent comme « militantes » souffrent de la pauvreté des relations en-dehors du cadre contractuel lié à la fourniture d'ouvrages. Au-delà de l'intérêt économique de répondre à des appels d'offres, les libraires ont en effet parfois le sentiment de se cantonner à un simple rôle de fournisseur de biens, alors qu'ils estiment pouvoir fournir de la ressource (conseils, réflexion concertée sur la programmation d'auteurs en bibliothèques et dans la librairie...). Avec parfois une critique plus large sur l'évolution du métier de bibliothécaire : *« Il n'y a pas de sensibilité et, à la décharge du personnel, on ne leur demande pas de faire ça, on leur demande juste de répondre à la demande (...) c'est le résultat d'une politique globale. Les bibliothèques ont beaucoup de tâches administratives et du coup la relation avec les librairies se limite au prêt. »*

Les relations avec les plus petites structures publiques (moins hiérarchisées et plus flexibles) sont estimées de meilleure qualité et davantage ancrées sur une réflexion autour du livre. Des libraires déplorent que certaines collectivités considèrent que les bibliothécaires « *se baladent* » quand ils vont en librairie.

• **Librairies/décideurs publics : des relations parfois distantes**

La tendance est à l'augmentation du nombre d'intercommunalités et donc de la gestion des équipements culturels au niveau communautaire. Une communauté de communes ou d'agglomération permet l'addition de plusieurs budgets municipaux d'acquisition de livres au sein d'un même marché. Le montant global oblige généralement à avoir recours à une procédure formalisée. Des librairies observent une complexification de la gestion à l'échelle intercommunale ; certains considèrent même que l'éloignement géographique induit par cette gestion distend les liens avec les élus.

Un libraire, longtemps écarté, estime avoir pu accéder de nouveau au marché de sa collectivité depuis le changement de l'équipe municipale. Il a depuis 2009 le lot « ouvrages pour adultes : commandes », dont le montant est un des plus élevés du marché.

La contestation d'attributions ne prend jamais une dimension contentieuse. Au pire, elle fait l'objet d'une lettre du libraire à la collectivité (dans l'un des cas étudiés : copie au syndicat de la librairie et au syndicat de l'édition). Cette prudence tient en partie au fait qu'une procédure en justice serait surtout préjudiciable pour de futures collaborations.

2.4. Rentabilité des marchés

La répartition des lots sur l'échantillon étudié

Sur les 76 lots que représentent les 9 marchés, on a vu que les grossistes et les fournisseurs spécialisés (qui sont uniquement fournisseurs et ne font pas de vente au public) remportaient 49 lots (64%). Les librairies indépendantes de proximité (qu'elles soient généralistes ou spécialisées, répondant seule ou en regroupement) n'obtiennent que 16 lots (21 %).

Il convient, à ce stade, de faire un commentaire sur l'expression « obtenir (ou perdre) un marché ». Les marchés étant désormais systématiquement allotés, la librairie généraliste locale (d'autant plus vrai pour la librairie spécialisée) est généralement attributaire d'un seul lot, au mieux – mais plus rarement – de deux lots, et souvent pas les plus importants en termes financiers. Un grossiste obtient plus fréquemment entre deux et quatre lots par marché (généralement les plus importants) surtout quand il s'agit de « gros » marchés (des communautés d'agglomération par exemple).

Montants des lots selon la typologie des fournisseurs

Les lots attribués aux librairies généralistes (généralement locales) sont de moindre importance en comparaison des lots attribués aux grossistes.

- Fourchette des lots attribués aux librairies généralistes locales
 - Mini : entre 10 000 € et 20 000 €
 - Maxi : entre 16 000 € et 80 000 €
- Fourchette des lots attribués aux grossistes
 - Mini : 1 000 € / Maxi : 760 000 €
- Fourchette des lots attribués aux groupements de librairies
 - Mini : entre 15 000 € et 95 000 €
 - Maxi : entre 60 000 € et 285 000 €

Les marchés représentent un apport jugé très précieux (« *vital* » disent certains libraires) pour compenser des pertes de vente en direct : « *Les marchés, c'est plus qu'un appoint. Quand j'ai su que j'avais le marché de la BDP, je savais que j'étais tranquille deux ou trois ans.* » L'un des libraires interrogés dit que l'obtention de plusieurs marchés lui a permis d'embaucher une personne.

À noter que la part moyenne de ventes aux collectivités parmi les libraires interrogés se situe autour de 25 % du CA. Un libraire précise qu'« *augmenter le chiffre d'affaires ça ne veut pas dire avoir plus de marge.* » Une étude plus poussée permettrait de connaître la marge réelle dégagée par le libraire.

Toutefois les libraires se veulent généralement prudents. Le caractère aléatoire et précaire de cette rentrée d'argent génère une grande fragilité et incertitude sur le moyen terme. Il faut aussi rappeler le poids que représentent, pour les libraires, les paiements différés à la Sofia (certains en ont tenu compte dans leur trésorerie, d'autres peuvent avoir des difficultés à régler des sommes qu'ils n'avaient pas provisionnées).

Le prix à payer pour le libraire

Le temps de rédaction des candidatures fait l'objet de beaucoup de doléances de la part des libraires qui aspirent à plus de souplesse et d'homogénéité dans les documents à remplir et à fournir, qui peuvent sensiblement varier selon les collectivités.

La rentabilité peut être questionnée quand l'obtention d'un lot est accompagnée de l'obligation d'honorer diverses prestations, notamment la participation aux animations de la bibliothèque. Cette présence mobilise du personnel de la librairie qui, dans le cas de petites structures, n'est pas très nombreux, et pour des ventes de livres financièrement peu intéressantes. De manière générale, ce sont aux librairies de proximité que l'on s'adresse pour les animations culturelles locales.

Toutefois, aucune librairie interrogée ne se plaint au sujet de ces demandes (non rémunérées) incluses dans les lots. Par ailleurs, précisons que certaines bibliothèques rémunèrent les libraires auxquels elles font appel. C'est le cas de la BDP interrogée : elle dit n'exclure aucun partenariat dans le cadre du marché (librairies de proximité ou grossistes) mais reconnaît que c'est avec les premières qu'elle organise des formations autour d'univers littéraires destinées aux bibliothécaires du département. Comment considérer ce type de relations induites par les marchés ? Si le prix n'est plus opérant, la flexibilité du fournisseur devient un critère implicite. L'assiduité du libraire lors des animations de la bibliothèque deviendrait alors une des manières de tester cette flexibilité. Cette remarque doit toutefois être reconsidérée face à la volonté de nombreux libraires de s'impliquer dans la vie locale culturelle et de sortir du rôle étrié de fournisseur de livres.

Rabais

Les rabais pratiqués avant 2003 : les bibliothèques se rappellent avoir bénéficié de rabais de 27 % de la part de certains grossistes. Des libraires indépendants disent avoir appliqué entre 20 % et 25 %. Aujourd'hui, peu de librairies se risquent à proposer un rabais inférieur à 9 %. Au final, de nombreuses librairies estiment que les grands gagnants du plafonnement des rabais de 2003 sont les grossistes : l'économie réalisée grâce à la diminution des rabais pratiqués leur permettant d'investir dans une stratégie pour améliorer leurs services aux collectivités.

Dans les deux cas où les rabais consentis sont de 4 %, la collectivité entretient des relations anciennes avec la librairie locale et a réfléchi en amont aux moyens de lui attribuer un ou plusieurs lots en prenant en compte ce rabais de 4 %. À noter que l'une de ces librairies a répondu récemment dans le cadre du renouvellement du marché (dont elle était déjà attributaire d'un lot) en proposant cette fois 5 % (pour un lot à faible montant). Elle n'a pas été retenue mais, d'après la bibliothèque, le critère prix n'a pas été le motif de son échec : son dossier aurait été bâclé et donc indéfendable.

Groupements de libraires

Trois exemples très différents de groupements de libraires parmi les dix études de cas.

- À l'origine constitué de six libraires, le GIE compte aujourd'hui huit membres.
- Les deux autres (groupement 2 et groupement 3) sont des associations de deux libraires à chaque fois (dans l'un des cas le gérant est le même pour les deux librairies).

Le groupement le plus important (six librairies) a été amèrement déçu par les choix d'attribution de sa ville. La collectivité a invoqué un dossier imprécis et incomplet.

Déçue également, l'une des librairies du groupement 2 qui n'a pas souhaité renouveler l'expérience au terme d'un marché partagé (celle-ci invoque des relations décevantes avec les bibliothèques « *simple fournisseur et aucun rôle de conseil* »).

Le troisième groupement est constitué de deux librairies ayant le même gérant : lui aussi déçu de n'avoir obtenu qu'un seul lot (le lot BD a été attribué à un grossiste alors qu'une des librairies dispose d'un rayon spécialisé).

Le groupement de librairies n'est pas forcément une bonne pratique en soi. C'est un moyen pour de petites structures d'unir leur potentiel et leur savoir-faire pour répondre à des appels d'offres ; de rassurer certainement la collectivité sur les capacités d'exécution. Mais les trois exemples étudiés montrent les limites de cette « bonne pratique ».

2.5. Propositions

Les « fausses bonnes idées »

- Une mention au cahier des charges limitant la candidature d'un fournisseur à un seul lot, a permis d'orienter les grossistes sur les lots les plus importants financièrement et a de fait permis l'accès des librairies locales sur les plus petits (mention retirée du marché suivant).
- Les lots géographiques (tendance à figer l'attribution en retenant les mêmes fournisseurs).
- À noter qu'un marché contient une règle de cumul qui interdit à un attributaire de candidater à plus de trois lots sur les cinq lots dits géographiques (en plus de thématiques) ; elle vise en théorie à diversifier les fournisseurs. Dans ce cas précis, trois lots sur cinq ont été remportés par une très grande librairie.

Les bonnes pratiques

Bibliothèques

- Critères mettant l'accent sur la valeur qualitative ou la qualité de service de l'offre (minorer le critère prix).
- Service juridique capable de conseiller sur la légalité des critères et demandes de services discriminants (ex : notices bibliographiques).
- Minorer le critère « délais de livraison ».
- Démultiplier les lots notamment thématiques nécessitant un conseil professionnel spécialisé.
- Seuils mini/maxi qui collent aux besoins des bibliothèques.
- Marchés distincts pour les achats express.
- Elus ayant une bonne connaissance des enjeux de la chaîne du livre et des difficultés structurelles de la librairie de proximité.
- Conseils auprès de structures professionnelles de bibliothécaires ou appel aux bonnes pratiques d'autres collectivités.

Librairies

- Maillage des relations professionnelles grâce à des initiatives en direction des acteurs locaux (y compris scolaires).
- Venir se présenter à la bibliothèque au moment de l'installation ou en tout cas en amont du marché.
- Réponses sur mesure pour chaque marché prenant en compte les demandes particulières des collectivités.
- Valoriser sa candidature : joindre supports de communication (fanzine, newsletter...), articles de presse, plaquettes des animations, liste de références des petits éditeurs, etc.
- Anticiper la méconnaissance par les membres de la CAO du secteur du livre en étant le plus précis et le plus pédagogique possible dans la description de son activité et dans la manière de se valoriser comme fournisseur potentiel.

Les préconisations

Du côté des libraires

- S'informer : l'accès à l'information est le premier obstacle rencontré. Mettre les appels d'offres à disposition des libraires dès leur parution.
- Se former : pour apprendre à valoriser son savoir-faire et à répondre aux appels d'offres.
- Se regrouper : on a vu les limites des expériences de regroupement, il n'empêche que la mise en commun des moyens de plusieurs librairies devrait pouvoir rassurer les collectivités sur leurs capacités d'exécution (notamment pour les marchés des intercommunalités regroupant plusieurs bibliothèques).

Du côté des collectivités

- Simplifier les procédures administratives et harmoniser les dossiers de candidatures.
- Possibilité de vérification des réponses des candidats avant attribution.

- Communiquer plus largement les dispositions relatives au droit de prêt en direction des collectivités qui, souvent, ne prennent en compte que le taux de rabais pratiqué par leurs fournisseurs sans avoir connaissance du reversement par les libraires des 6 % à la Sofia.
- Revenir sur la possibilité offerte aux collectivités de supprimer les mini/maxi dans l'appel d'offre ? (souplesse pour les collectivités mais pour les libraires, ces indications, même approximatives, sont une manière de savoir s'ils ont la capacité d'assumer ou pas l'exécution du marché).
- Informers les élus sur les enjeux de la chaîne du livre et le rôle de conseil propre aux librairies indépendantes. Associer l' élu à la Culture bien en amont de la procédure d'appels d'offres. Veiller à sa présence en CAO ou dans le cadre d'un comité technique.

Du côté du cadre réglementaire

- Alléger et assouplir les procédures - même si ce n'est pas la tendance actuelle puisque le Conseil d'Etat vient de revenir par l'arrêt du 10 février 2010 sur le seuil des 20 000 euros pour les marchés sans formalités.
- **Et plus radicalement, puisque son prix est unique... sortir le livre du Code des marchés publics !** Un avis largement partagé par les libraires et bibliothécaires interrogés au cours de cette étude mais aussi des différentes rencontres interprofessionnelles organisées dans les départements franciliens.

3. Conclusion

Il n'y a pas de recettes toutes faites qui permettraient schématiquement de définir des bonnes pratiques en matière de marchés publics. Collectives ou individuelles, les candidatures sont soumises à plusieurs conditions pour aboutir, principalement :

- **rigueur et professionnalisme des libraires : dossiers complets, soignés et argumentés ;**
- **la mobilisation des acteurs autour des enjeux de la librairie indépendante : un élément clé ;**
- **une collaboration avec le service juridique ou du moins une neutralité bienveillante pour vérifier la légalité de la procédure sans verser dans des contraintes juridiques excessives.**

3.1. Quelles conséquences sur la diversité éditoriale et notamment sur la petite édition ?

Avec la rigidité induite par la mise en marché (les choix de fournisseurs sont fixés une fois pour toutes pendant généralement trois ou quatre ans), et la mise à l'écart progressive des librairies indépendantes, l'un des risques serait que la « petite » édition devienne l'une des victimes collatérales des marchés publics.

Témoignage d'une bibliothèque : *« Avant il y avait des libraires aussi qui venaient nous proposer des petits éditeurs... On ne peut plus le faire. Des fois ça me fend le cœur quand on est démarché par des petits éditeurs, on doit leur dire que l'on est en marché et que l'on ne peut pas leur acheter leurs publications, même si on a une partie hors marché. »* La question de la diversité de l'offre éditoriale et par là même, du risque d'uniformisation des fonds des bibliothèques, pourrait faire l'objet d'une étude à part entière.

3.2. Dimension politique de la commande publique de livres

Face au caractère de plus en plus offensif des grossistes et l'extension du rayonnement de certaines très grandes librairies, la question du soutien au maintien de la librairie de proximité via la commande publique prend une dimension éminemment politique. L'objectif n'est pas, pour l'ensemble des libraires interrogés, de se transformer en grossistes professionnels ; par ailleurs, ils ne sont pas en mesure, pour certains lots, de concurrencer des fournisseurs dotés d'un vaste stock, d'outils de commandes en ligne sophistiqués et d'interlocuteurs dédiés. La collectivité doit avoir la préoccupation de la meilleure qualité de service pour ses usagers. Mais il en va aussi, pour cette même collectivité, du maintien sur son territoire d'un secteur économique dont le contenu contribue à garantir une richesse de choix dans l'offre éditoriale – ainsi qu'un accès au livre.

Annexe - Énumération des critères rencontrés lors de l'attribution des marchés étudiés

- Surface de la librairie.
- Nombre de personnes travaillant dans la société.
- Nombre de volumes en stock.
- Présence d'un fonds d'ouvrages correspondant à l'objet du lot (part nouveautés et fonds).
- Mode de classement des ouvrages chez le candidat/organisation thématique des collections pour l'achat sur place.
- Importance du catalogue/nombre de titres proposés (fonds et nouveautés).
- Choix d'éditeurs/nombre de comptes ouverts auprès d'éditeurs.
- Large éventail dans le choix des langues (Europe et hors Europe) y compris apprentissage du français pour les étrangers.
- Taux d'ouvrages fournis supérieur à 95 %.
- Disponibilité du libraire/mise à disposition d'une personne dédiée/temps de travail mensuel que le candidat peut fournir aux services municipaux/les vendeurs et conseillers sur place devront être en nombre suffisant et avoir une qualification de libraire.
- Conseil de spécialistes/interlocuteurs spécialisés dans les fonds demandés.
- Suivi des commandes/suivi des commandes avec réponses précises pour les titres non fournis/conditions de gestion des relances et suivi des livres manquants.
- Choix sur place/consultation et choix d'ouvrages dans les locaux du titulaire/sélections emportées ou livrées sous 48 h avec facturation simultanée/présence d'un magasin pour achats sur place.
- Outils d'aide à l'acquisition.
- Commande en ligne.
- Suivi des commandes : informations systématiques sur les raisons de non livraison (fréquence et mode d'information : courrier, courriel...), modalités de relance des distributeurs et éditeurs.
- Moyens humains pour le traitement de nos commandes : nombre de personnes, personnel qualifié : préciser diplôme, formation, référent unique pour le suivi et l'exécution du marché...).
- Compatibilité et interface du logiciel du soumissionnaire avec la base de données Electre en vue de commandes en lignes : description de la procédure pour l'analyse de la convivialité et de l'accessibilité (la notation se fondera sur l'analyse du site et les tests réalisés).
- Traitement et suivi des commandes en lignes de la commande à la facturation : description de la procédure pour l'analyse de la convivialité et de l'accessibilité du site
- Délai de livraison de 15 jours maximum à partir de la réception de la commande.
- Livraison dans chaque site de la communauté de communes, dont l'adresse figurera sur le bon de commande.
- Livraison : délai et prise en charge du coût par le prestataire.
- Service après-vente : reprise et échange des documents non conformes à la charge du titulaire/facilité d'échange en cas d'indications erronées.
- Office : expérience du prestataire dans ce domaine, adaptation aux demandes de la bibliothèque, temps de mise à disposition, taux de retour maximum imposé ou non par le prestataire/possibilité d'offices de nouveautés.
- Sélection des nouveautés jeunesse par le titulaire et présentation aux bibliothécaires lors de leur visite.
- Présentation de beaux livres qui ne sont plus distribués dans le circuit éditeurs diffuseurs.
- Présentations régulières de nouveautés sélectionnées, notamment dans les domaines du théâtre, de la poésie et de la littérature étrangère.
- Sélections d'ouvrages récents et de fonds portant sur des thèmes intéressant le réseau des bibliothèques.
- Vente au public des ouvrages liés aux animations.
- Participation aux animations/participation ponctuelle à des animations/participation à différentes manifestations locales portant sur le livre et la lecture/collaboration avec les bibliothécaires notamment en matière d'animation.
- Le prestataire doit pouvoir participer aux animations ou formations ponctuelles organisées par la collectivité, dans des conditions établies d'un commun accord entre le prestataire et le client.
- Possibilité de participation à une animation ou formation organisée par la collectivité à titre gratuit pour chaque année d'exécution du marché : si oui, précisez en quoi consistera cette participation
- Fourniture de l'ensemble de l'édition y compris les éditeurs non distribués en région et éditeurs étrangers.
- Fournir les documents à diffusion restreinte (notamment les ouvrages pour lesquels les éditeurs exigent le port payé à l'avance).
- Fourniture des notices bibliographiques : fournir un fichier en format UNIMARC ISO 2709 avec la livraison des ouvrages.
- Ouvrages neufs brochés et reliés dans leur présentation d'origine.
- Critères spécifiques à la reliure (les documents sont acquis reliés).

Critère environnemental :

- Respect de la norme ISO 14001 de la collectivité (dans un des cas).
- Actions en faveur du développement durable appréciées à travers le cadre d'évaluation technique. Réponse pondérée 10 % de la note (dans un cas).