

- II^e partie : Étude qualitative -
3.2.5. Synthèses régionales :
Enquête LLB (Bretagne)

SOMMAIRE

1. État des lieux	II-109
1.1. Rédaction, publication et attribution du marché	II-109
1.2. Les besoins et les critères de réponses aux marchés.	II-111
1.3. Le point de vue des librairies	II-113
2. Préconisations	II-114
2.1. Un regard commun sur le Code des marchés	II-114
2.2. Les outils mis en place par les bibliothèques pour favoriser la librairie locale	II-116

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'offre) ;
- *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 à 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 total 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 différente nature :

- 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 y 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 spécifiquement au marché du livre, comme cela a été fait pour la construction de bâtiment et de route, 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 si ce ne sont les 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.