

- II^e partie : Étude qualitative -
3.2.6. Synthèses régionales :
Enquête MOTif (Ile-de-France)

SOMMAIRE

1. Introduction	II-118
1.1. Le travail du MOTif sur la problématique de la commande publique de livres	II-119
1.2. Quelques chiffres sur le réseau de lecture publique et les points de vente du livre	II-119
2. Synthèse des neuf cas de marchés de livres étudiés	II-120
2.1. Méthodologie	II-120
2.2. Préparation des marchés	II-121
2.3. Attribution des marchés	II-126
2.4. Rentabilité des marchés	II-130
2.5. Propositions	II-132
3. Conclusion	II-134
3.1. Quelles conséquences sur la diversité éditoriale et notamment sur la petite édition ?	II-134
3.2. Dimension politique de la commande publique de livres	II-135
Annexe	II-136

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 MOTif⁸³). 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.

⁸³ <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 neuf 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 ; un 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 9 cas étudiés, on compte 8 AOOE (appel d'offres ouvert) et 1 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 plateforme 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'offre 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 achat/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 2 ou 3 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 étriqué 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 leur 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 neuf 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.