

# Les marchés publics

## Les relations entre libraires et bibliothécaires

L'obligation pour les bibliothèques de passer des marchés publics pour leurs acquisitions documentaires n'est pas chose nouvelle. Mais le recours de plus en plus fréquent à cette procédure, pour beaucoup liée à l'extension du réseau des médiathèques, donne un relief particulier à cette forme de « conventionnement » entre lecture publique et librairie.

**Élisabeth Meller-Liron**

Direction régionale  
des affaires culturelles d'Aquitaine  
elisabeth.meller@culture.fr

Parce qu'elle touche d'un côté au niveau de vie des établissements et de l'autre aux résultats comptables des entreprises, la question des achats est une question sensible révélatrice de l'activité, voire de l'identité, de chaque partenaire. Par ailleurs, l'obligation de passer des marchés publics englobe pour les collectivités territoriales un nombre important de procédures au titre desquelles les acquisitions des médiathèques n'ont qu'une importance très relative, et la passion des professionnels, prompts à plaider l'exception du livre comme « *produit pas comme les autres* », ne trouve pas toujours un écho très convaincu. Ces réalités placent les marchés publics au cœur des relations complexes et contrastées que libraires et bibliothécaires entretiennent entre eux.

### Du moins-disant au mieux-disant

Lorsqu'une des bibliothèques départementales de prêt (BDP) d'Aquitaine fut sommée, en 1997, de bien vouloir mettre à son profit l'obligation de passer un marché public pour ses dépenses d'acquisition de documents, le directeur de la Culture

du département présupposa les difficultés fonctionnelles, commerciales et relationnelles auxquelles allait s'exposer la BDP si, d'aventure, le marché était lancé sans précautions et sans une solide préparation des esprits et des documents d'appel d'offres.

Ainsi commença un vaste programme, toujours d'actualité, sur la question complexe de l'adéquation des procédures des marchés publics à la spécificité du monde des livres. En effet, le service culturel du département souhaite, avec l'aide de la Direction régionale des affaires culturelles (Drac), que soit mise en œuvre une réflexion préparatoire approfondie pour analyser les avantages et les contraintes de la réglementation des marchés publics au regard des divers objectifs du conseil général : satisfaire bien sûr les besoins de la BDP en fourniture d'ouvrages, mais aussi stimuler la lecture publique passablement défaillante sur ce territoire et préserver l'offre marchande en livres dans le département.

Une première journée d'étude, à laquelle participaient les services du département, dont la responsable du bureau des marchés et la directrice de la BDP, la présidente de l'Association des bibliothécaires français, le président de l'Union des

libraires de France, un représentant de la concurrence et des prix, un représentant de la chambre régionale des comptes et la Drac, permit de rap-peler la réglementation en vigueur et de régler le sort de quelques idées reçues tenaces, mais néanmoins approximatifs.

D'abord le rabais, ce fameux taux de remise, cause de bien des diffé-rends, perdit sa place suprême pour n'être considéré que comme l'un des éléments d'appré-ciation, pas forcé-ment le plus impor-tant. Le mythe, tenace, du *moins-disant*, se trouvait relégué au rang subalterne. Ensuite, les services rendus, souvent regardés comme les parents pauvres de la logique commer-ciale, furent hissés en tête des valeurs de partage entre les différentes offres des soumission-naires. D'autre part,

le critère de proximité, cher aux pro-fessionnels des deux bords, fut caté-goriquement désigné comme « illé-gal ». Enfin c'est le principe de l'attri-bution du marché aux *mieux-disants* qui fut unanimement approuvé, mal-gré les nombreuses différences d'ap-préciation des intervenants à la tri-bune. Mais il fut aussi rappelé que ces préconisations n'ont de valeur que si elles sont clairement indiquées dans les CCTP (cahiers des clauses tech-niques particulières) et les CCAP (cahiers des clauses administratives particulières), documents contrac-tuels de règlement du marché, et cor-rectement hiérarchisées, car la com-mission des marchés n'a pas le pou-voir de définir les règles, mais seule-ment d'analyser les réponses des sou-missionnaires en respect des clauses introduites par la collectivité dans le règlement du concours.

Un achat de livres  
est un acte  
éminemment culturel  
et pas seulement  
une transaction  
marchande  
pouvant être fournie  
par n'importe  
quel grossiste

C'est donc le travail préliminaire d'analyses des besoins et des objectifs qui est essentiel pour rédiger un appel d'offres bien adapté à la situa-tion particulière de chaque établis-sement, et permettant de proposer aux fournisseurs des règles d'attribution qui tiennent vraiment compte de leurs compétences.

Fort de ces enseignements et de ces conseils, le groupe de travail dési-gné par le département pour établir

le règlement d'ap-pel d'offres, appli-qua le principe de la suprématie des services et des com-pétences des four-nisseurs sur les remises consenties, en prenant en considération, dans le cahier des clauses techniques particulières : la composition des stocks en ouvrages dont la parution remonte à plus d'un an, la professionna-lisation des équipes

de vente, les prestations de services (présentation des livres sur site ou office, organisation de venues d'au-teurs, participation aux manifesta-tions départementales), et enfin le taux de rabais.

On verra plus loin que ces élé-ments ne constituent pas nécessaire-ment un ensemble de critères parfai-tement bien adaptés ni toujours per-tinents, mais ce marché voulait rompre avec la logique du rabais en montrant qu'un achat de livres est un acte éminemment culturel et pas seulement une transaction mar-chande pouvant être fournie par n'importe quel grossiste.

En respectant le cahier des clauses techniques particulières, que peu de fournisseurs avaient pris au sérieux, la commission attribua les lots à cinq libraires (trois dans le département, un dans un départe-

ment limitrophe et un en dehors de la région), en se référant à la stricte règle du *mieux-disant*.

L'anecdote de ce marché n'en est pas une car, au-delà de l'importance des résultats pour les professionnels du livre du territoire départemental, la mobilisation sur cette question avait ouvert la brèche à une nouvelle approche du dialogue libraires/biblio-thécaires. En effet, le fait « marchand », au lieu de constituer un terrain de « marchandage », où le moindre point de rabais arraché est perçu comme une victoire pour le bien public, est considéré comme une valeur référen-tielle qui prend en compte à la fois le coût de la marchandise et la valeur ajoutée par les compétences et le tra-vail du libraire pour assurer la vente des livres, y compris de ceux qui ne bénéficient pas du soutien média-tique.

### Une enquête sur les marchés publics

Cette modeste expérience permit de percevoir également un réel besoin d'information, voire de forma-tion, sur cette question délicate et complexe des marchés publics.

En réponse, le service de la for-mation continue interrégional (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Limousin) organisa un stage intitulé « Marchés publics et achats de livres »<sup>1</sup> et une enquête par questionnaire fut lancée à cette occasion auprès des libraires et bibliothé-caires pour « sonder » les attentes des

1. Le stage organisé à Bordeaux s'inscrit dans un ensemble d'opérations menées en collaboration entre 2 responsables interrégionaux de formation (Bordeaux et Caen), le responsable du centre de formation d'Orléans et les conseillers au livre et à la lecture des Drac Aquitaine, Centre, Limousin et Poitou-Charentes, autour de la problématique de la passation de marchés publics pour des achats en bibliothèque. Une rencontre finale devrait avoir lieu en 2000 pour rassembler les informations et croiser les points de vue.

professionnels sur ce sujet. Sans être scientifique, ce travail donne un aperçu significatif des principaux éléments de convergence et de divergence entre les points de vue des libraires et des bibliothécaires en matière de transactions commerciales et de politiques d'acquisition. L'enquête fut également complétée par une collecte de marchés publics d'achats de livres.

Le questionnaire fut adressé par les Drac aux établissements susceptibles d'être intéressés par ce sujet; 47 bibliothèques et 30 libraires répartis dans dix régions de France métropolitaine<sup>2</sup> ont eu l'amabilité d'y répondre.

Qui a répondu à l'enquête? Des bibliothèques dont les crédits d'acquisition s'échelonnent de 300 000 F à 6 MF et des librairies dont le chiffre d'affaires varie de 1 MF à 24 ME. Mais, fait intéressant, des professionnels qui n'ont pas recours à cette procédure ont aussi apporté leur témoignage par solidarité et par mobilisation sur les principes de défense des métiers du livre. Ceci est vrai pour les bibliothécaires comme pour les libraires.

### Avantage ou inconvénient?

Si les réponses sont de part et d'autre multiples et diversifiées, la synthèse des points de vue exprimés peut se résumer ainsi : à l'actif du bilan, les libraires évoquent les notions de contractualisation, de garantie commerciale, une meilleure rotation des stocks et, par effet induit, l'amélioration éventuelle de la marge qualitative par gain de point de remise chez les fournisseurs; pour les bibliothèques, même appréciation des

2. Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

## Questionnaire adressé aux bibliothèques

1. Quels sont, au regard de vos pratiques professionnelles d'acquisitions de documents, les avantages des marchés publics?
2. Quels sont, au regard des pratiques professionnelles d'acquisitions de documents, les inconvénients des marchés publics?
3. À part la remise, quelles sont les clauses techniques, qualitatives ou quantitatives qui vous semblent les mieux adaptées pour départager les soumissionnaires?
  - conditions de transport et de livraison
  - précision sur la qualité et la spécificité des fonds
  - exactitude de facturation
  - capacité de recherches bibliographiques
  - capacité à fournir les livres en édition étrangère
  - envoi d'un office
  - présentation des nouveautés sur site
  - participation à des animations
  - capacité à fournir les ouvrages sans exclusives d'éditeurs (y compris des éditeurs peu ou mal diffusés)
  - autres (à préciser)
4. Dans l'idéal, sur quels critères souhaiteriez-vous voir juger les librairies qui répondraient à l'appel d'offres?
5. Utilisez-vous le principe « des lots » pour ouvrir le marché à plus de soumissionnaires?  
Est-ce une bonne solution?
6. Avez-vous des difficultés pour faire comprendre le rôle des différents types de librairies au moment de la préparation du cahier des charges du marché?  
Si oui, lesquelles, et avec quels autres services?
7. Avez-vous déjà rencontré des problèmes particuliers au cours d'une commission de marché public?  
Si oui, lesquels?
8. Les marchés publics que vous avez passés ont-ils été satisfaisants?
  - oui
  - pas du tout
  - non
 Si oui, précisez :  
Si non, précisez :
9. Les marchés publics d'acquisition des livres doivent-ils évoluer?  
Si oui, dans quel sens et pour quels objectifs?
10. Pensez-vous être bien formé pour participer à la rédaction et à la consultation d'un marché public?
  - oui
  - pas vraiment
  - pas du tout

effets positifs de la contractualisation, mais avec la mise en avant des possibilités de négociation de remise plus avantageuse, et l'exigence d'un travail préparatoire approfondi sur les acquisitions.

Au passif du bilan, les charges contre les marchés sont importantes : surremise, surcharge administrative, prédominance évidente du rabais sur toutes les logiques qualitatives, déséquilibre de l'organisation commer-

ciale, création d'une situation de monopole prioritairement au profit des grossistes sont, en vrac, quelques-unes des récriminations des deux professions qui se rejoignent pour penser que les marchés présentent plus d'inconvénients que d'avantages. Et nombreux sont les bibliothécaires à appeler de leurs vœux le plafonnement des remises aux collectivités pour en finir avec cette logique implacable des marchés publics dans laquelle le relationnel, le conseil, la confiance, valeurs peu quantifiables, mais importantes pour bien acheter et ne pas s'égarer dans l'océan des 400 000 titres disponibles et des 25 000 nouveautés annuelles, ne sont reconnus qu'au titre des valeurs subjectives, sans effet sur l'impérialisme du *moins-disant*.

### Critères qualitatifs

La question suivante proposait aux professionnels de se prononcer sur une liste de critères qualitatifs de jugement des offres, qui mêlaient les approches bibliographiques, techniques et culturelles.

Pour tous les professionnels, le premier groupe de critères porte incontestablement sur la capacité des prestataires à fournir les ouvrages sans exclusivité d'éditeurs, sur la qualité et la spécificité du fonds et sur la capacité à effectuer des recherches bibliographiques. Le deuxième groupe est constitué par les services identifiant le rôle culturel des libraires. Si la participation aux animations et la présentation des ouvrages sur site reçoivent l'adhésion d'environ 50 % des professionnels interrogés, il y a une nette divergence de points de vue en ce qui concerne les offices, plus appréciés des bibliothécaires que des libraires. Enfin, le dernier groupe, constitué des critères les plus techniques, livraison, facturation, trouve un écho beaucoup plus important chez les bibliothécaires qui les placent en deuxième position, que chez

**Questionnaire adressé aux librairies**

**1. Vous répondez aux marchés publics :**

jamais  
 quelquefois  
 souvent

**2. Comment avez-vous pris connaissance des appels d'offres ?**

journal officiel des marchés publics  
 revues spécialisées professionnelles  
 information directe de la collectivité locale  
 autres (préciser)

**3. Rencontrez-vous des problèmes pour les constitutions des dossiers ?**

oui                       non                       quelquefois

**4. Quels sont, pour vous, les avantages des marchés publics ?**

**5. Quels sont, pour vous, les inconvénients des marchés publics ?**

**6. À part la remise, quelles sont les clauses techniques, qualitatives ou quantitatives qui vous semblent les plus appropriées pour juger votre offre ?**

conditions de transport et de livraison  
 précision sur la qualité et la spécificité des fonds  
 exactitude de facturation  
 capacité de recherches bibliographiques  
 capacité à fournir les livres en édition étrangère  
 envoi d'un office  
 présentation des nouveautés sur site  
 participation à des animations  
 capacité à fournir les ouvrages sans exclusives d'éditeurs (y compris des éditeurs peu ou mal diffusés)  
 autres (à préciser)

**7. Lorsque vous avez soumissionné et n'êtes pas retenu, quelles en sont, d'après vous, les raisons ?**

remise trop faible  
 offre quantitative inadaptée  
 offre qualitative inadaptée  
 autres (à préciser)

**8. Les marchés publics « par lots » vous semblent-ils plutôt**

une solution équilibrée pourquoi ?

une solution inappropriée pourquoi ?

**9. Quels problèmes rencontrez-vous dans l'exécution d'un marché public ?**

complexité des commandes  
 mauvaise présentation des commandes  
 difficulté de relation avec la collectivité  
 autres (à préciser)

les libraires qui ne semblent pas accorder à ces services une attention prioritaire.

Mais, à la question sur les raisons pour lesquelles un soumissionnaire n'est pas retenu, tous les libraires,

## Contenu du programme de formation

### 1<sup>re</sup> journée :

Introduction : compte rendu de l'enquête effectuée auprès des professionnels (bibliothécaires et libraires de quelques régions) sur le thème des marchés publics dans le domaine du livre.

Le cadre réglementaire des marchés publics : Le principe de l'appel d'offres ouvert et restreint - Les possibilités de recours aux marchés négociés - L'utilisation des achats sur facture - Formalités et procédures

Les critères de jugement des offres : Le règlement de la consultation - Les critères : leur hiérarchisation, les critères eux-mêmes (prix, qualité, délais...), l'expression des critères qualitatifs - Les marchés à bons de commande

### 2<sup>e</sup> journée :

Les pièces constitutives du marché public : L'acte d'engagement - Le cahier des clauses particulières - Le CCAG<sup>1</sup> - L'ordre de priorité des pièces et les mentions obligatoires

La rédaction du cahier des clauses particulières : L'expression du besoin et la forme du marché - La constitution de lots - L'expression des quantités - La formalisation des critères qualitatifs : conseil à la lecture, offices de nouveautés, signatures, prêt - Les adaptations à porter au CCAG

### Table ronde

Le point de vue de la Chambre régionale des comptes et de la DDCCRF<sup>2</sup> : Le point de vue de la DLL.

Conclusion et évaluation de la formation

1. Cahier des clauses administratives générales.

2. Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

à l'unanimité, indiquent le taux de remise comme seul critère discriminant. Le prix l'emporterait donc sur la qualité de l'offre ! On est bien loin, à en croire ces réponses, du règne du *mieux-disant*.

La question sur les possibilités d'allotissement ne fait que renforcer le sentiment que, derrière l'apparente communauté d'opinion, se cachent, à y regarder de plus près, des différences significatives. Presque à l'unanimité, les bibliothécaires estiment que la possibilité de procéder par lots est une solution utile, quasiment altruiste, car elle permet de faire travailler plusieurs libraires, même si la difficulté à définir ces lots est parfois évoquée. Les libraires portent un jugement plus différencié sur cette pratique en introduisant les critères économiques relatifs à l'importance des lots et en intégrant leur manque d'adaptation à la réalité des secteurs éditoriaux.

La question sur les difficultés rencontrées permet de revenir sur la situation statutaire de chacun, car si les bibliothécaires évoquent la diffi-

culté à convaincre l'administration de la spécificité de l'économie du livre et du bien-fondé du *mieux-disant*, les libraires retiennent les retards dans le recouvrement des factures et la complexité des commandes comme difficultés majeures.

Avant de faire la synthèse de toutes ces informations, il faut enfin noter qu'aux questions réservées aux bibliothécaires, sur les difficultés rencontrées pendant une commission et sur leur souhait en matière d'évolution de la procédure, ce sont les points d'achoppement évoqués en filigrane du début à la fin qui reviennent : possibilité de retenir les critères qualitatifs, plafonnement des remises ou intégration du rôle de la fréquentation physique des librairies dans la démarche « qualité » d'une politique d'acquisitions.

## Hiérarchiser les critères de choix

À lire ces résultats, on ressent un certain malaise. Comment se fait-il que tant de marchés soient finale-

ment attribués aux *moins-disants* ou aux grossistes, si les professionnels sont convaincus que leur intérêt est ailleurs ?

Il convient bien sûr de relativiser la représentativité des réponses qui n'ont pas de légitimité statistique ; mais le problème n'en demeure pas moins bien réel.

Plusieurs réponses sont d'ailleurs hautement significatives. Bien que les critères relatifs aux services bibliographiques soient largement plébiscités, peu de marchés proposent un engagement précis du fournisseur sur cette question essentielle. À l'inverse, bien que le prix n'apparaisse pas comme un critère prioritaire, nombreux sont les CCAP qui situent le prix en position dominante sur la liste des critères d'attribution. Et c'est bien là le cœur du problème, car le prix sert de paravent et semble occulter tous les autres critères de jugement des offres précisés dans le règlement de la consultation.

Il faut aussi noter que les écarts entre la théorie et la pratique sont nombreux et les marchés collectés présentent bien des incohérences dans leur logique rédactionnelle. Car il ne suffit pas d'avoir de bonnes intentions, encore faut-il que les documents préparés permettent, dans le respect des règles concurrentielles, de départager les candidats en fonction de critères clairement identifiés, contractualisables et hiérarchisés. Il ne sert à rien, par exemple, de mentionner le critère « possibilité d'animation » en quatrième position, quand le prix est en deuxième, comme on peut le lire dans un des marchés collectés. Dans ce cas, comme dans beaucoup d'autres, malgré les efforts pour étoffer les critères de partage des soumissionnaires, il y a fort à penser que seul le prix fera la différence, car la grande variété des remises constitue de fait une pression face à laquelle seuls des arguments imparables pourront résister.

Ainsi, si les marchés sont révélateurs, c'est avant tout d'une certaine

méconnaissance de l'économie du livre. Le manque de formation des bibliothécaires dans ce domaine, comme le confirme l'enquête, ne leur permet pas d'être à l'aise face à cet exercice périlleux qu'est la rédaction d'un marché. L'introduction de cours ou de stages sur le sujet dans les cursus de l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques permettrait déjà de remédier au désarroi de certains, à l'indifférence des autres et de parer aux analyses approximatives.

Mais l'enjeu est aussi politique. N'oublions pas que la marge de manœuvre des bibliothécaires dans tout le processus de passation des marchés est souvent étroite face à une administration généralement peu encline à entendre leurs arguments. Or la méconnaissance des circuits du

livre et de leurs particularités rend très difficile l'appréciation qualitative pour les membres de la commission d'appel d'offres composée d'élus et de représentants d'instances administratives. Un titre est identique quel que soit le fournisseur, ce ne sont que les prescriptions du fournisseur et son rôle de médiateur par rapport au flot permanent de nouveautés et au réservoir considérable des livres disponibles qui font la différence. Différence négligeable pour les uns, fondamentale pour les autres!

La question des marchés publics pourrait permettre de nourrir une vraie réflexion qui dépasse largement les seules perspectives bibliothéconomiques. Car il ne suffit pas de s'apercevoir au moment de la préparation d'un marché que les libraires avec lesquels on travaille sont de précieux par-

tenaires, il faudrait que la mobilisation sur la défense des intérêts du livre soit permanente et appuyée sur une vraie connaissance des contraintes économiques du secteur. Il convient de convaincre que la présence des libraires est essentielle pour l'activité culturelle de la cité, que le maintien d'un réseau dense de librairies indépendantes de qualité et de proximité est tout aussi indispensable que les bibliothèques pour assurer un accès équitable de tous les citoyens à l'extrême diversité de la production éditoriale.

Tout ceci a un prix, le prix du livre, que chacun devrait accepter de payer à sa juste valeur, dans le respect des intérêts d'une interprofession qui reste encore à inventer.

*Janvier 2000*