

La loi des marchés

PAR CLAIRE LEYMONERIE

Les procédures d'achats de livres constituent un des points de contact majeurs entre les bibliothèques et les librairies. Or, en 2015 et 2016, le droit des marchés publics a connu un renouvellement d'envergure : l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n°2016-360 du 25 mars 2016 se sont substitués à l'ancien Code des marchés publics. Ces dispositions nouvelles facilitent la passation des marchés de livres des bibliothèques et constituent des opportunités pour les librairies. Explications de Claire Leymonerie, de la direction générale des médias et des industries culturelles au ministère de la Culture.



Claire Leymonerie
est chargée de mission
au ministère de la Culture
depuis janvier 2016.

LES MARCHÉS PUBLICS DES BIBLIOTHÈQUES : UN ENJEU POUR L'ÉCONOMIE DES LIBRAIRIES

Les achats de livres des bibliothèques représentent un peu moins de 5% du marché du livre. Mais leur importance dans l'équilibre économique des librairies est plus considérable que le laisse supposer ce chiffre. En effet, outre leur contribution au chiffre d'affaires (15% en moyenne, jusqu'à 40% pour certaines librairies spécialisées), les marchés publics produisent un effet levier en permettant aux libraires d'obtenir des remises plus importantes de la part des éditeurs, et d'augmenter ainsi leur marge sur l'ensemble des ventes, y compris celles aux particuliers. Cela est d'autant plus important que la librairie, avec un résultat net qui, en moyenne, fluctue le plus souvent entre 1% et 1,5% du chiffre d'affaires, connaît l'une des plus faibles rentabilités du commerce de détail.

Les marchés publics contribuent également à maintenir la densité et la diversité du réseau des détaillants de livres sur le territoire. Préserver l'accès des librairies de proximité à la commande publique est donc un enjeu de politique publique. Les dernières données collectées sur l'attribution des marchés démontrent la part croissante des « très grandes librairies » (librairies réalisant un chiffre d'affaires livre global supérieur à 12 M€), qui ont gagné 10 points de part de marché entre 2005 et 2012. Les autres réseaux de librairies, générales ou spécialisées, représentent 50% des achats des bibliothèques en 2012, contre 21% pour les grossistes et fournisseurs spécialisés dans la vente aux collectivités.

AVANT LE MARCHÉ, LE « SOURÇAGE »

Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 consacre son article 4 à la pratique de la collecte d'informations préalables, dite aussi « sourçage » : « Afin de préparer la passation d'un marché public, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. » L'acheteur doit toutefois veiller à ce que ces échanges ne faussent pas la concurrence et ne nuisent pas à l'égalité de traitement des différents candidats aux marchés publics.

Ces contacts préalables avec les fournisseurs désormais reconnus et autorisés permettent à la bibliothèque de mieux saisir leurs contraintes de fonctionnement et les prestations qu'ils sont susceptibles d'offrir afin de répondre à ses besoins. Cela facilite pour elle la rédaction du cahier des charges par lequel elle exprime ses attentes en matière d'exécution de la prestation ainsi que le choix des critères d'appréciation des offres en cas de consultation formalisée.

Échanger avec des libraires sur l'organisation logistique de leur approvisionnement lui permettra par exemple d'ajuster ses exigences en matière de délais de livraison, et de définir des modalités de commandes d'urgence si elle en a le besoin. S'enquérir des rythmes de travail des librairies et de leurs personnels lui permettra de mieux tenir compte de la saisonnalité de leur activité et de définir les conditions de ses visites si elle souhaite prendre connaissance de l'offre éditoriale par ce moyen.

L'ALLOTISSEMENT : UNE OBLIGATION ESSENTIELLE

Bien connaître la structure du réseau marchand de la fourniture de livres permet également à la bibliothèque de procéder à un allotissement judicieux. L'allotissement, à savoir le fractionnement de la prestation qui fait l'objet du marché en plusieurs sous-ensembles (lots) qui peuvent être attribués à des prestataires distincts, est une obligation réaffirmée par les nouveaux textes. Il facilite l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et permet à la bibliothèque de diversifier ses fournisseurs. Définir des lots spécifiques pour la littérature jeunesse ou pour la bande dessinée permettra ainsi à la bibliothèque de tirer parti des compétences des librairies spécialisées dans ces secteurs éditoriaux.

UN RECOURS FACILITÉ AUX PROCÉDURES INFORMELLES

Le droit impose aux acheteurs des obligations de publicité des marchés et de formalisation de la mise en concurrence des fournisseurs possibles. Ces procédures garantissent le respect des principes de la commande publique, en particulier pour les marchés à fort enjeu économique. Mais elles peuvent constituer des freins pour l'accès aux marchés des petites et moyennes entreprises, qui se trouvent mises en concurrence avec des fournisseurs à l'échelle nationale, voire européenne, et peinent à monter les dossiers de candidature aux appels d'offres.

Définir des lots spécifiques pour la littérature jeunesse ou pour la bande dessinée permettra ainsi à la bibliothèque de tirer parti des compétences des librairies spécialisées dans ces secteurs éditoriaux.

Le décret du 25 mars 2016 [...] relève de 25 000 à 90 000 euros HT le seuil en deçà duquel les acheteurs peuvent passer leurs marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Or le décret du 25 mars 2016 a introduit au 9^e paragraphe de son article 30 une disposition spécifique aux marchés de livres non scolaires, qui relève de 25 000 à 90 000 euros HT le seuil en deçà duquel les acheteurs peuvent passer leurs marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables. Sont concernés l'État, les collectivités, les établissements d'enseignement, de formation professionnelle et de recherche ainsi que toute personne morale gestionnaire d'une bibliothèque ouverte au public, dès lors que leur budget annuel d'achat de livres (hors livres scolaires) est inférieur à 90 000 euros HT. Pour beaucoup d'entre eux, cela implique un arbitrage sur la durée de leur marché car pour déterminer ses obligations en matière de procédure, l'acheteur doit considérer le montant maximal de ses achats sur la durée totale du marché, y compris les éventuelles reconductions. Une collectivité dont le besoin annuel de livres non scolaires est estimé à 70 000 euros HT peut profiter de la dispense de publicité et de mise en concurrence préalables si elle effectue ses achats sur une base annuelle, mais devra passer en procédure adaptée ou formalisée si la durée du marché est de deux ans ou plus car le montant total du marché dépassera alors le seuil des 90 000 euros HT.

AU SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Cette disposition consacre le rôle de la commande publique comme instrument de l'aménagement culturel des territoires. Le décret précise en effet que lorsqu'il s'inscrit dans le cadre de cette disposition pour passer un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence préalable, l'acheteur choisit son ou ses fournisseurs en tenant compte « de l'impératif de maintien sur le territoire d'un réseau dense de détaillants, qui garantit la diversité de la création éditoriale et l'accès du plus grand nombre à cette création ». En cohérence avec les ambitions de la loi du 10 août 1981 sur le prix unique du livre, l'objectif du relèvement de seuil est de faciliter l'accès des librairies de proximité aux marchés publics des bibliothèques, en particulier dans les villes petites et moyennes – le seuil de 90 000 euros HT correspond en moyenne aux achats de livres non scolaires d'une bibliothèque couvrant un territoire de 70 000 habitants.

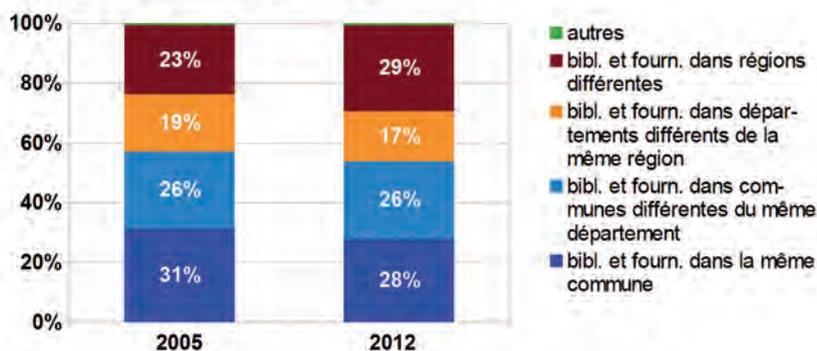
L'absence de publicité et de mise en concurrence préalables ne signifie pas pour autant que les acheteurs s'affranchissent des principes de la commande publique. Ils sont tenus de choisir une offre économiquement avantageuse, tant par la qualité technique de la prestation que par le niveau de rabais pratiqué sur le prix public des livres, et ils ne doivent pas contracter systématiquement avec le même fournisseur lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre à leur besoin. Enfin, dès lors que son montant est supérieur à 25 000 euros HT, le marché fait l'objet d'un contrat écrit.

UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE SUR LES SERVICES ASSOCIÉS À LA FOURNITURE DE LIVRES

La réglementation sur le prix du livre ne va pas sans poser problème pour la mise en œuvre des principes de la commande publique. Dans la mesure où la plupart des candidats s'alignent sur le rabais maximal de 9% autorisé par la loi du 18 juin 2003, le critère du prix, habituellement déterminant pour

Un marché majoritairement de proximité, mais qui l'est de moins en moins

en % des montants PPHT déclarés



source : MCC-SLL/OEL, données Sofia, déclarations au 31/03/2015

Confrontées à la faible différenciation des offres, certaines bibliothèques ont eu tendance à solliciter à titre gratuit des services annexes à la fourniture de livres, de manière à départager plus facilement les candidats.

l'attribution des marchés, est quasiment inopérant. Confrontées à la faible différenciation des offres, certaines bibliothèques ont eu tendance à solliciter à titre gratuit des services annexes à la fourniture de livres, de manière à départager plus facilement les candidats. Il faut rester vigilant face à ces pratiques qui contreviennent aux principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures et constituent un contournement de la réglementation sur le prix des livres.

L'OFFICE, UN SERVICE ANNEXE QUI MÉRITE RÉMUNÉRATION

Pourtant les besoins de services sont parfois bien réels, en matière d'aide aux choix d'acquisition, en particulier dans le secteur du livre pour enfants, où l'aspect visuel est déterminant. La rédaction de sélections bibliographiques, la présentation d'une sélection d'ouvrages ou l'envoi régulier d'offices de nouveautés ont bien leur place dans les marchés de fourniture de livres, dès lors que la bibliothèque en exprime précisément le besoin et qu'elle prévoit de les rémunérer. Elle doit demander aux candidats de renseigner, dans un document financier joint à leur dossier de candidature, le prix unitaire de chacune de ces prestations, indépendamment du rabais qu'ils proposent sur le prix des livres.

Depuis la loi du 18 juin 2003, qui a limité à 9% les rabais accordés sur la vente de livres non scolaires aux collectivités, jusqu'au relèvement de seuil de dispense de procédure introduit par le décret du 25 mars 2016, c'est un cadre juridique cohérent qui s'est construit pour les marchés publics de livres. En sécurisant l'accès des librairies de proximité à la commande publique, il contribue au maintien d'un réseau de distribution du livre qui garantit la diversité de la création et le pluralisme des opinions et des idées à travers l'accès aux livres du plus grand nombre. ●

De plus amples informations sur le cadre légal et ses conditions de mise en œuvre seront bientôt disponibles dans la nouvelle édition du *Vade-mecum* des marchés publics de livres à destination des bibliothèques, qui sera publié par le ministère de la Culture au printemps 2018.