



**Direction
du livre et
de la lecture**

Achats publics de livres

Vade-mecum à l'usage des bibliothèques territoriales

Juin 2005

Définir le besoin de livres	3
Evaluer le besoin de livres	4
Déterminer la procédure de passation applicable	5
Les marchés sur appel d'offres (budget d'achat de livres > 230 000 EUR hors taxes)	6
Les marchés à procédure adaptée (budget d'achat de livres entre 4 000 et 230 000 EUR hors taxes)	7
Les marchés « sans formalités » (budget d'achat de livres < 4 000 EUR hors taxes).....	8
Les marchés à bons de commande	9
Les cas des livres qui ne peuvent être fournis que par un seul fournisseur	9
Répartir en lots un marché de livres	10
Regrouper plusieurs types de besoins dans un seul marché	11
Définir des critères de sélection des candidatures et des critères de choix des offres	12
Les offres et demandes de fournitures ou de services « annexes » aux livres	13
Extraits du Code des marchés publics	15

Les bibliothèques et les collectivités dont elles dépendent ont été confrontées successivement à deux modifications majeures du cadre législatif et réglementaire qui organise les achats publics de livres. Il s'agit du plafonnement des rabais introduit par la loi du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et du nouveau Code des marchés publics mis en œuvre par décret du 7 janvier 2004.

Ces changements suscitent de nombreuses questions, parfois même des craintes notamment de la part de collectivités qui, ne sachant précisément interpréter la souplesse que leur confère le nouveau code des marchés publics, s'entourent d'un maximum de précautions. Si le respect des règles de l'achat public est un impératif, ces situations peuvent toutefois engendrer des contraintes souvent inutiles.

Le présent vade-mecum a donc pour finalité d'éclairer, en premier lieu dans les collectivités n'étant pas dotées d'un service juridique ou des marchés, les responsables des achats publics et les bibliothécaires eux-mêmes sur ce que le Code des marchés publics permet ou ne permet pas de faire en matière d'achats de livres.

Ces questions d'apparence technique recouvrent des enjeux de politique culturelle. En effet, le plafonnement des rabais aux collectivités a permis d'intégrer dans le prix d'achat des livres la rémunération du prêt en bibliothèque. Il offre également la possibilité aux collectivités de substituer la logique du « mieux-disant » à celle du « moins-disant ». Il privilégie ainsi les critères de professionnalisme, de service, de connaissance des fonds éditoriaux et des nouveautés. Ces critères correspondent aux exigences que portent les professionnels des bibliothèques publiques dans l'accomplissement de leur mission de constitution de collections et de diffusion à l'ensemble des publics. Ces exigences sont également au cœur du métier de libraire.

Les librairies jouent, au niveau des villes et des départements, un rôle culturel, économique et commercial essentiel que les liens avec les bibliothèques doivent valoriser et consacrer. Le Code des marchés publics n'est pas une entrave à la coopération entre les bibliothèques et les librairies qui sont leurs partenaires culturels naturels.

C'est l'un des principaux enseignements que l'on peut tirer à la lecture de ce vade-mecum, pour la réalisation duquel je tiens à saluer l'aide et le conseil apportés à la direction du livre et de la lecture par la direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes.

Le directeur du livre et de la lecture

Eric GROSS
Juin 2005

Selon le Code des marchés publics (CMP) du 7 janvier 2004, « *Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public [...], pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.* » (CMP, article 1^{er}).

Les marchés publics doivent respecter « *les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ils exigent une définition préalable des besoins de l'acheteur public, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.* » (CMP, article 1^{er})

Définir le besoin de livres

Les collectivités publiques doivent définir leurs besoins par catégorie homogène de produits, afin d'évaluer pour chaque catégorie le montant de la dépense annuelle (cf. « Evaluer le besoin en livres »). La définition du besoin homogène, qui s'apprécie selon les « caractéristiques propres » ou l'« unité fonctionnelle » de la fourniture à acheter (CMP, article 27, II), est laissée à l'appréciation de la collectivité. Si l'usage de la *Nomenclature de fournitures et de prestations de services homogènes*, établie par l'arrêté du 13 décembre 2001, n'est plus obligatoire depuis le CMP de 2004, celle-ci n'a pas été pour autant abrogée et peut donc encore être utilisée avec profit pour définir un besoin homogène.

Il est préconisé de ne pas considérer l'ensemble des supports de documentation d'une bibliothèque (livres, disques, DVD, ...) comme une fourniture homogène (cf. ci-dessous).

Extrait de la *Nomenclature de fournitures et de prestations de services homogènes* :

Numéro	Intitulé
15.04	Livres scolaires
15.05	Livres non scolaires et documents imprimés
15.06	Journaux, revues et périodiques d'information générale
15.07	Journaux, revues et périodiques spécialisés
15.08	Enregistrements sonores, images fixes et images animées

Le caractère indéniablement homogène des livres conduit en revanche à ce que les différents besoins de la collectivité en livres soient tous regroupés, quelle que soit la destination finale de ces derniers (bibliothèque, écoles, école de musique, musée, archives, mairie, etc). La distinction entre livres destinés aux bibliothèques de prêt et autres livres achetés par les collectivités, opérée par la loi du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque, ne permet pas de considérer les premiers comme un besoin homogène et distinct. S'ils ne peuvent être considérés comme tel, les livres destinés aux bibliothèques de prêt doivent néanmoins faire l'objet, au sein d'un même marché, de lots spécifiques (cf. « Répartir en lots un marché de livres »).

Les « livres scolaires » constituent une catégorie à part dans la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre (définie par le décret du 8 août 1985 modifié) ainsi que dans la *Nomenclature de fournitures et de prestations de services homogènes* (cf. ci-dessus). Ceci peut permettre aux collectivités de considérer le besoin en manuels scolaires comme un besoin distinct des autres livres. Les caractéristiques spécifiques du marché des manuels scolaires (dépendants de la définition des programmes scolaires et prescrits par les enseignants) renforcent cette distinction.

Seuls certains besoins homogènes, définis à l'article 3, ne sont pas soumis au CMP et peuvent constituer des achats « hors marché ». Il s'agit notamment de « l'achat d'œuvres d'art, d'objets d'antiquité et de collection ainsi que [...] l'achat d'objets d'art qui, en raison de leur nature et de leurs caractéristiques, ne permettent pas la mise en œuvre de procédures de publicité et de mise en concurrence. » (CMP, article 3, 11°)

Evaluer le besoin de livres

Les collectivités publiques doivent évaluer le montant de dépense annuelle pour chacun des besoins homogènes préalablement définis. En effet, le Code des marchés publics établit des seuils financiers à partir desquels les formalités de publicité du marché et la procédure de passation deviennent plus contraignantes : règlement de la consultation, dossier de consultation des entreprises, cahiers de clauses, acte d'engagement, passage en commission d'appels d'offres, ...

Pour les acquisitions de livres, le besoin est donc évalué sur la base du budget total prévisionnel des achats de livres pour l'année.

Le fait de **considérer le besoin en manuels scolaires comme un besoin distinct des autres livres** peut ainsi conduire une collectivité à placer son marché au dessous de seuils à partir desquels les formalités sont plus importantes.

Les marchés à bons de commande peuvent durer de un à quatre ans (cf. « Les marchés à bons de commande »). Cependant, **dans le cadre d'un marché pluriannuel, c'est la dépense maximum prévue au marché pluriannuel qui doit être prise en compte** pour déterminer la procédure applicable au marché. Si le choix du cumul sur plusieurs années permet d'économiser les formalités annuelles de sélection d'un fournisseur, bien que celles-ci soient tout à fait minimales dans le cas des marchés à procédure adaptée, ce choix peut aussi faire franchir un seuil au-delà duquel les formalités sont finalement plus contraignantes.

Déterminer la procédure de passation applicable

La procédure de l'appel d'offres n'est obligatoire que si le besoin de livres de la collectivité, ainsi défini et évalué, est supérieur à 230 000 EUR hors taxes*.

Si le besoin est inférieur à 230 000 EUR hors taxes, il s'agit de marchés dits à « procédure adaptée » pour lesquels la collectivité choisit elle-même les modalités de publicité et la procédure.

*99 % des bibliothèques municipales (84 % des budgets) et 78 % des bibliothèques départementales de prêt (59 % des budgets) ont un budget d'achat de livres inférieur à 230 000 EUR hors taxes et peuvent donc relever des marchés à procédure adaptée**.*

- Si le montant pour l'achat de livres est compris entre 90 000 EUR hors taxes et 230 000 EUR hors taxes, la collectivité est soumise à une obligation de publicité, mais elle a le choix de publier son annonce entre plusieurs supports de presse déterminés (au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales).
- Si ce montant est compris entre 4.000 et 90 000 EUR hors taxes, la collectivité est également soumise à une obligation de publicité, mais elle en choisit librement les modalités.
71 % des bibliothèques municipales (63 % des budgets) et 11 % des BDP (4 % des budgets) ont un budget d'achat de livres inférieur au seuil de 90 000 EUR hors taxes.
- Si le besoin est inférieur à 4.000 EUR hors taxes, la collectivité n'est contrainte à aucune publicité ni à aucune procédure.
23 % des bibliothèques municipales ont un budget d'achat de livres inférieur au seuil de 4 000 EUR hors taxes.

Les formalités correspondantes à chacun de ces seuils sont les suivantes :

Budget pour l'achat de livres (en EUR hors taxes)	Procédure de passation	Publicité préalable
supérieur à 230 000	appel d'offres	BOAMP et JOUE
entre 90 000 et 230 000	procédure adaptée	BOAMP ou JAL, et éventuellement périodique spécialisé
entre 4 000 et 90 000	procédure adaptée	publicité adaptée
inférieur à 4 000	aucune	aucune

BOAMP : *Bulletin officiel des annonces des marchés publics*

JOUE : *Journal officiel de l'Union européenne*

JAL : journal habilité à recevoir des annonces légales

* Le taux de la TVA applicable aux livres est de 5,5 %. Le budget d'achat de livres de la collectivité doit donc être réduit de 5,5 % pour être comparé aux seuils (hors taxes) prévus par le Code des marchés publics.

** Sur 2 893 BM et 95 BDP ayant communiqué à la DLL leurs dépenses de livres en 2002.

Les marchés sur appel d'offres (budget d'achat de livres > 230 000 EUR hors taxes)

La procédure est obligatoirement celle de l'appel d'offres lorsque le besoin de livres de la collectivité est supérieur à 230 000 EUR hors taxes. Cette procédure est fixée par le Code des marchés publics (articles 33, et 39 à 66) : elle oblige à la réalisation de documents (dossier de consultation des entreprises : règlement de la consultation, cahiers de clauses, acte d'engagement, ...) et d'actes successifs (publicités préalables ou annonces, passage en commission d'appels d'offres, notifications, avis d'attribution, ...).

La publicité est obligatoire et ses modalités sont fixées (CMP, article 40, V) : le marché doit être annoncé au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP) et au *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE). Cette annonce doit être conforme au modèle d'Avis d'appel public à la concurrence (arrêté du 30 janvier 2004, JO du 5 février 2004).

Cependant certains lots ou certains achats relevant de ce marché peuvent, de manière encadrée et limitée, ne pas être soumis à la procédure de l'appel d'offres :

- Il est possible de passer certains lots selon une procédure adaptée (la collectivité détermine elle-même les modalités de publicité et de mise en concurrence), à condition que la valeur de chaque lot ne dépasse pas 80 000 EUR hors taxes et que le montant cumulé de ces lots ne dépasse pas 20 % de la valeur de l'ensemble du marché ou du minimum prévu s'il s'agit d'un marché à bons de commande (CMP, article 27, III).
- Il est possible d'acheter, pour des besoins occasionnels de faible montant, des livres à d'autres fournisseurs que les titulaires d'un marché à bons de commande, à condition que la valeur totale de ces achats ne dépasse pas 10 000 EUR hors taxes et 1 % de la valeur totale du marché (CMP, article 71, I). Cette disposition permet de répondre aux besoins imprévus et aux commandes de livres qui ne peuvent être satisfaites par les titulaires d'un marché sur appel d'offres.

A noter pour les marchés sur appel d'offres :

- Il est recommandé à la bibliothèque d'être représentée au sein de la commission d'appel d'offres pour les marchés qui la concernent (« *Peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la commission d'appel d'offres [...] des personnalités désignées par le président de la commission en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet de l'appel d'offres* » - CMP, article 22, IV, 2°).
- L'absence d'une pièce dans la première enveloppe contenant la candidature n'exige pas nécessairement l'élimination de la candidature : si dans cette enveloppe des pièces sont absentes ou incomplètes, la personne responsable du marché peut accorder un délai de 10 jours au maximum à tous les candidats concernés pour fournir ou compléter ces pièces (« *Avant de procéder à l'examen des candidatures, si la personne responsable du marché constate que des pièces dont la production était réclamée sont absentes ou incomplètes, elle peut décider de demander à tous les candidats concernés de produire ou de compléter ces pièces dans un délai identique pour tous les candidats et qui ne saurait être supérieur à dix jours.* » - CMP, article 52, 1^{er} alinéa)

Groupement de librairies pour répondre à un appel d'offres

Plusieurs entreprises indépendantes peuvent décider de constituer un groupement momentané d'entreprises (GME) pour répondre à un appel d'offres (CMP, article 51). Les entreprises concluent entre elles un contrat dit « protocole » qui définit leurs relations et le partage des tâches. Le GME peut être conjoint (chacun des membres n'est responsable que pour sa part) ou solidaire (chacun des membres est responsable pour le tout).

Néanmoins, un groupement n'est pas doté de personnalité morale ni, par conséquent, de capital et de raison sociale. Pour contracter avec une collectivité locale, le groupement doit donc désigner un représentant, appelé mandataire ou « entreprise-pilote » : il est le coordinateur et, le plus souvent, l'unique interlocuteur de la personne publique au nom du groupement.

Les marchés à procédure adaptée (budget d'achat de livres entre 4 000 et 230 000 EUR hors taxes)

« Les marchés passés selon la procédure adaptée sont des marchés passés selon des modalités de publicité et de mise en concurrence déterminées par la personne responsable du marché en fonction de leur objet et de leurs caractéristiques. » (CMP, article 28, I)

Pour les marchés à procédure adaptée, le recours à la publicité préalable doit permettre de remplir l'obligation de mise en concurrence.

➤ Le budget d'achat de livres est compris entre 90 000 et 230 000 EUR hors taxes

La publicité est obligatoire et ses modalités sont encadrées : la collectivité a le choix de publier son annonce (CMP, article 40, III) soit au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP), soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales (JAL), notamment la presse quotidienne régionale. Peut s'y ajouter une annonce dans un périodique spécialisé (*Livres-Hebdo* notamment) sous réserve que le coût de publicité ne soit pas exagéré au regard des montants et de la plus-value espérée en termes de candidatures.

L'annonce doit être conforme au modèle d'Avis d'appel public à la concurrence (arrêté du 30 janvier 2004, JO du 5 février 2004), qui prévoit un certain nombre d'indications obligatoires : l'organisme acheteur, l'objet du marché, les critères d'attribution du marché, le type de procédure, le délai de remise des candidatures et des offres, la date d'envoi à publication. De façon générale, on peut considérer qu'il est raisonnable d'accorder un délai de 20 jours aux fournisseurs potentiels pour déposer leurs offres. Il est utile d'indiquer le montant du marché et son éventuelle répartition en lots afin de permettre aux fournisseurs de déterminer leur offre (services, rabais). **L'Avis d'appel public à la concurrence oblige la collectivité à annoncer les critères d'attribution**, ce qui suppose que celle-ci les choisisse avec soin avant la publication de l'avis et les applique réellement lors du choix de la ou des offres (cf. « Définir des critères »). **Plus le budget d'achat de livres est élevé (proche du seuil de 230.000 EUR hors taxes), plus la procédure devrait être formalisée** (cahier des charges, ...). **L'attribution du marché doit être notifiée au fournisseur dont l'offre a été choisie** (CMP, article 79).

➤ Le budget d'achat de livres est compris entre 4 000 et 90 000 EUR hors taxes

La publicité est obligatoire, mais ses modalités sont libres (CMP, article 40, II). Ces dernières doivent être proportionnées au montant de la dépense. **Une publicité est adaptée si elle couvre une aire géographique dans laquelle se trouvent un nombre suffisant de fournisseurs aptes à servir la bibliothèque.** Une annonce annuelle dans la presse locale, régionale, ou nationale spécialisée sera choisie selon le montant du budget d'achat de livres. Des annonces sur le site internet de la mairie, dans un organe d'information municipale ou sur panneau d'affichage peuvent la compléter. Il convient notamment de veiller à ce que le coût de publicité ne soit pas exagéré au regard des montants et de la plus-value espérée en termes de candidatures. Ces annonces, qui ne sont pas soumises au modèle d'Avis d'appel public à la concurrence, doivent indiquer l'organisme acheteur, l'objet du marché, le type de procédure, le montant du marché, l'éventuelle répartition en lots de ce montant (livres pour adultes, livres pour la jeunesse, etc) et le délai de remises des candidatures et des offres. La définition de critères d'attribution n'est pas obligatoire. De façon générale, on peut considérer qu'il est raisonnable d'accorder un délai de 20 jours aux fournisseurs potentiels pour déposer leur offre. **La seule formalité prévue par le CMP étant la publicité, la collectivité n'est pas obligée de disposer d'un nombre minimum d'offres pour choisir une offre et un fournisseur.** **L'attribution du marché doit être notifiée au fournisseur dont l'offre a été choisie** (CMP, article 79).

Les marchés « sans formalités » (budget d'achat de livres < 4 000 EUR hors taxes)

« les marchés de travaux, de fournitures et de services d'un montant inférieur à 4 000 EUR HT peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables. » (CMP modifié par le décret du 26 novembre 2004, article 28-1)

Si le besoin de livres de la collectivité est inférieur à 4 000 EUR hors taxes, celle-ci n'est soumise à aucune formalité ni de publicité, ni de passation, ni de notification au fournisseur titulaire.

L'usage sans fondement des « 3 devis »

Parmi les modalités de publicité préalable, la circulaire du 7 janvier 2004 portant manuel d'application du Code des marchés publics (3^e partie - 8.2.) indique que « pour les marchés de très faible montant, on doit considérer que la mise en concurrence de plusieurs prestataires ou fournisseurs constitue en elle-même un élément de publicité suffisant [et qu'il] n'est en effet pas nécessaire de recourir dans tous les cas à une publication pour satisfaire à l'obligation de transparence. »

Il a souvent été considéré par les collectivités que cette mise en concurrence sans publicité devait prendre la forme d'une demande de devis à au moins trois fournisseurs différents.

La mise en concurrence prévue par la circulaire et la demande de trois devis qui en avait été déduite n'ont plus lieu d'être puisque le décret modificatif du 26 novembre 2004 dispense explicitement de toute mise en concurrence les marchés dont le montant est inférieur à 4 000 EUR hors taxes.

Pour les marchés dont le montant est compris entre 4 000 et 90 000 EUR hors taxes, une demande de trois devis, qui n'est bien souvent qu'une consultation formelle et qui doit être considérée comme une mise en concurrence sans publicité, n'est pas conforme au Code des marchés publics. Celui-ci pose en effet dès son article 1^{er} le principe de transparence des procédures et le respect des obligations de publicité, et rappelle dans son article 40 que « tout marché doit être précédé d'une publicité suffisante permettant une mise en concurrence effective ». Il convient de préciser que la publicité, et seulement elle, est obligatoire, et que la collectivité n'a pas besoin de disposer d'un nombre minimum d'offres pour choisir son ou ses fournisseurs.

Les marchés à bons de commande

Les marchés à bons de commande ne constituent pas une procédure de passation (cf. « Déterminer la procédure de passation applicable ») **mais une forme d'exécution d'un marché public.**

Les bibliothèques ne pouvant savoir par définition, au moment où elles préparent leurs marchés, quels sont les titres des livres qu'elles achèteront pendant l'exécution du marché, la presque totalité des collectivités passent pour les besoins en livres de leurs bibliothèques des marchés à bons de commande (CMP, article 71). Ces marchés s'exécutent par envois successifs de bons de commande adressés par la personne publique au fournisseur au fur et à mesure de ses besoins (c'est-à-dire de la parution des livres).

Cette forme de marché est donc recommandée aux bibliothèques. La publicité pour ces marchés doit indiquer les montants minimum et maximum d'achat (par lot, le cas échéant), sachant que le montant maximum ne peut être supérieur à quatre fois le montant minimum. Enfin, il faut rappeler qu'un marché passé selon la procédure de l'appel d'offres ne peut pas prévoir une durée d'exécution supérieure à quatre ans.

Les cas des livres qui ne peuvent être fournis que par un seul fournisseur

Pour les livres qui ne peuvent être vendus que par un seul fournisseur, c'est-à-dire lorsque celui-ci a un monopole de diffusion (certaines encyclopédies ou certains livres en gros caractères, par exemple, dès lors qu'ils ne sont pas disponibles en librairie...), **la publicité et la mise en concurrence sont inutiles** : *« Peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence [...] les marchés qui ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité. »* (CMP, article 35, III, 4°)

Il faut rappeler également que, **dans le cadre de la procédure de l'appel d'offres, il est possible d'acheter, pour des besoins occasionnels de faible montant, des livres à d'autres fournisseurs que les titulaires** d'un marché à bons de commande, à condition que la valeur totale de ces achats ne dépasse pas 10 000 EUR hors taxes et 1 % de la valeur totale du marché (CMP, article 71, I). Cette disposition permet de répondre aux besoins imprévus et aux commandes de livres qui ne peuvent être satisfaites par les titulaires d'un marché sur appel d'offres.

Répartir en lots un marché de livres

Il est toujours possible, même si ce n'est pas obligatoire, d'allotir un marché public (CMP, articles 10, 27 III et 71 III), que celui-ci soit passé selon la procédure de l'appel d'offres ou selon une procédure adaptée.

L'allotissement peut être « thématique » : il peut s'agir notamment de lots de « livres pour adultes », « livres pour la jeunesse », « livres de fiction », « documentaires », « bandes dessinées », « partitions », etc.

L'allotissement peut aussi être géographique : les lots peuvent avoir des contenus identiques, mais se distinguer par la répartition géographique des différents sites d'une bibliothèque en réseau, communal ou intercommunal. En effet, si le lieu d'implantation du fournisseur ne peut justifier son exclusion ou sa sélection, **l'allotissement d'un marché peut néanmoins être géographique et répartir dans des lots distincts les besoins des différents sites de la collectivité** (CMP, article 71, III).

La procédure de passation du marché alloti est déterminée selon le montant total de l'ensemble des lots (CMP, article 27, III, 1^{er} alinéa). Ainsi, dans le cas où le marché additionnerait plusieurs types de besoins (cf. « Regrouper plusieurs types de besoins dans un seul marché »), le montant total du marché peut faire franchir un seuil au-delà duquel les formalités seront plus importantes.

Si la procédure générale est celle de l'appel d'offres, il est toutefois possible de passer certains lots selon une procédure adaptée, à condition que la valeur de chaque lot ne dépasse pas 80 000 EUR hors taxes et que le montant cumulé de ces lots ne dépasse pas 20 % de la valeur de l'ensemble du marché ou du minimum prévu s'il s'agit d'un marché à bons de commande (CMP, article 27, III).

La répartition en lots doit être clairement indiquée dans la publicité du marché (objet du lot, montant de dépense prévu). **Un fournisseur peut présenter une offre pour plusieurs lots** (si cette possibilité n'a pas été expressément exclue par la collectivité) **et plusieurs lots peuvent être attribués à un même fournisseur**. Chaque lot donnant lieu à un contrat, l'attribution doit être notifiée au fournisseur pour chaque lot (CMP, article 79).

Regrouper plusieurs types de besoins dans un seul marché

Plusieurs types de besoins peuvent être regroupés dans un même marché. Néanmoins, **un marché qui additionne plusieurs types de besoins peut faire franchir un seuil au-delà duquel les formalités seront plus importantes.**

➤ Marché d'achat de documents sur tous supports

Indépendamment de la définition des besoins homogènes, un même marché peut regrouper tous les documents à acquérir par la bibliothèque quels que soient leurs supports (livre, disque, DVD, ...). Dans ce cas, en raison du régime spécifique pour les livres institué par la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre et par la loi du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque, il convient de bien distinguer les achats de livres des achats d'autres produits. **La séparation en lots distincts est la plus simple des solutions.**

➤ Marché d'achat de livres pour tous les services de la collectivité

Dans le cas où une collectivité passe un marché de livres pour l'ensemble de ses services, **les achats de livres destinés aux bibliothèques de prêt de cette collectivité doivent faire l'objet de lots spécifiques** pour permettre à la société de gestion du droit de prêt, aux fournisseurs et aux services de la collectivité, d'identifier très clairement les achats qui sont soumis au reversement de la contribution au droit de prêt.

Définir des critères de sélection des candidatures et des critères de choix des offres

Il convient de bien distinguer les « critères de sélection des candidatures » (CMP, article 52) qui permettent, dans un premier temps, de déterminer parmi les fournisseurs candidats ceux qui remplissent les conditions notamment professionnelles, techniques et financières, estimées comme nécessaires par la collectivité, et dont l'offre pourra ensuite être examinée, des « critères de choix des offres » (CMP, article 53) qui permettent, dans un second temps, d'attribuer le marché ou les lots à un ou plusieurs fournisseurs. Le CMP propose quelques exemples de critères de choix des offres qui ne sont pas tous adaptés à l'achat de livres : « le coût d'utilisation, la valeur technique de l'offre, son caractère innovant, ses performances en matière de protection de l'environnement, le délai d'exécution, les qualités esthétiques et fonctionnelles, le service après-vente et l'assistance technique, la date et le délai de livraison, le prix des prestations », cette liste n'étant par ailleurs qu'indicative et en aucun cas limitative.

Si la définition de ces critères est obligatoire dans la procédure de l'appel d'offres, elle ne l'est pas pour les marchés à procédure adaptée. Néanmoins, le recours à l'Avis d'appel public à la concurrence (cf. « Les marchés à procédure adaptée »), obligatoire pour les budgets supérieurs à 90 000 EUR hors taxes, impose l'établissement de critères d'attribution : la collectivité doit par conséquent choisir des critères, les annoncer et les appliquer lors du choix des offres. Quel que soit le montant du budget d'achat (inférieur ou supérieur à 90 000 EUR hors taxes), ces critères permettent, en tout état de cause, de justifier le choix d'un fournisseur et de son offre vis-à-vis d'un contrôle ou de la réclamation d'un fournisseur non retenu.

Les critères doivent donc être soigneusement définis, annoncés et appliqués, dans le cadre de la politique d'achat de la collectivité, de son éventuel guide d'achat, mais aussi de la politique documentaire de la bibliothèque : les « chartes documentaires » ou « chartes de collections », « politiques documentaires » ou « politiques d'acquisition », « plans de développement des collections » peuvent déterminer notamment la nature et le rythme des achats et considérer le libraire avec lequel travaille la bibliothèque comme une source d'information pour le signalement des parutions et l'appréciation de la qualité des ouvrages et de leur adaptation aux publics.

Un marché peut ne comporter qu'un seul critère d'attribution, mais le CMP prévoit qu'il doit alors s'agir du prix (CMP, article 53, II). Le prix du livre étant fixe, il ne pourrait s'agir dans ce cas que du taux de rabais consenti par le fournisseur. Cependant, le choix d'un seul critère peut, compte tenu du plafonnement des rabais à 9 % du prix public, donner lieu à plusieurs offres équivalentes et empêcher la collectivité d'en retenir une. Qui plus est, aucune offre de service ne pourrait être retenue pour différencier des offres équivalentes en termes de prix dès lors que cette offre de service n'aurait pas été retenue par la collectivité comme critère de choix. L'application du prix unique du livre aux achats des bibliothèques étant destinée à baser la concurrence moins sur le seul prix (« moins-disant ») que sur les services (« mieux-disant »), le choix d'un seul critère est particulièrement inadapté aux marchés d'achat de livres.

Il est donc conseillé de choisir plusieurs critères d'attribution. Dans ce cas, le CMP prévoit que les critères doivent être pondérés (c'est-à-dire affectés d'un coefficient) ou, à défaut, hiérarchisés (c'est-à-dire classés du plus au moins important).

Les « Recommandations aux libraires, aux bibliothécaires et à leurs collectivités », rédigées par l'Association des bibliothécaires français, l'Association des directeurs de bibliothèques départementales de prêt et le Syndicat de la librairie française, **détaillent des capacités professionnelles et techniques qui peuvent être exigées des fournisseurs et des services liés à la fourniture de livres qui peuvent être demandés**. Ces « Recommandations » peuvent donc utilement servir à la détermination de critères de choix des offres : <http://www.abf.asso.fr/IMG/doc/Recommandations.doc>

Les offres et demandes de fournitures ou de services « annexes » aux livres

Dans le nouveau contexte de plafonnement des rabais aux collectivités, où la concurrence ne se fait désormais plus principalement sur les prix, un certain nombre de fournisseurs proposent de plus en plus fréquemment aux bibliothèques des **prestations gratuites attachées à la fourniture des livres**. Ces prestations peuvent consister dans l'équipement des ouvrages (pelliculage, poses de codes à barres, étiquettes anti-vol, fiches de prêt, ...), dans la reliure des livres ou dans la fourniture de base de données bibliographiques. Certaines bibliothèques commencent par ailleurs elles-mêmes à demander directement ces prestations dans leurs marchés.

Il faut tout d'abord rappeler **les deux objectifs du plafonnement des rabais** :

- **Permettre l'intégration dans le prix d'achat des livres de la rémunération des auteurs et des éditeurs pour le prêt de leurs livres en bibliothèques.** En effet, si le coût d'acquisition des livres par les bibliothèques est majoré du fait de la limitation des rabais à 9 % du prix public, c'est pour permettre aux bibliothèques de s'acquitter du droit de prêt puisque la décision a été prise par le Gouvernement, les élus et les professionnels de ne pas faire porter ce coût sur les usagers eux-mêmes. Par conséquent, chercher à « compenser » le surcoût entraîné par le plafonnement des rabais en exigeant des fournisseurs davantage de services qui, pour eux, représentent un coût revient à leur transférer la charge du droit de prêt, ce qui est en contradiction avec la lettre et l'esprit de la loi.
- **Substituer la logique du « mieux-disant » à celle du « moins-disant » et permettre ainsi d'organiser une concurrence entre fournisseurs basée davantage sur les compétences professionnelles et le service que sur le seul prix.** En effet, la logique du « moins-disant » avait pour conséquence de concentrer de plus en plus les marchés d'achat de livres entre les mains des grossistes et d'en évincer les libraires au détriment du rôle culturel et économique que ces derniers jouent dans les villes et les départements.

Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, **ces offres et demandes de prestations annexes pourraient être considérées comme abusives et illégales à deux titres** :

➤ Au regard de la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre

La réalisation gratuite de ces prestations lors de l'achat d'un livre pourrait être assimilée à une offre de « **rabais en nature** » venant s'ajouter aux 9 % admis par la loi et contrevenir ainsi à cette même loi.

De la même façon, l'offre gracieuse de livres dans le cadre d'un contrat de fourniture de livres ou parallèlement à ce contrat peut également constituer un « **rabais en nature** » contrevenant à la loi.

Enfin, le mélange (dans un même lot ou marché) de livres avec d'autres produits dont le prix est libre peut conduire à des « **transferts de rabais** » vers ces produits, tout aussi répréhensibles.

➤ Au regard du Code des marchés publics

La fourniture de prestations supplémentaires demandées à titre gratuit dans le cadre des marchés d'achat de livres peut soulever des difficultés au regard du Code des marchés publics.

La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) considère que « le fait pour la personne publique d'indiquer dans son règlement de consultation que les offres seront jugées notamment en fonction de la fourniture gratuite de prestations supplémentaires (des

notices bibliographiques ou des languettes antivol par exemple) est susceptible de constituer un motif d'annulation du marché. »

Ainsi, « **le fait pour une bibliothèque d'exiger des fournisseurs de livres qu'ils fassent figurer dans leur offre des prestations supplémentaires qui ne sont pas forcément justifiées par l'objet du marché et qui peuvent avoir un caractère discriminant dans la mesure où certaines librairies n'assurent pas ces prestations pourrait engager sa responsabilité en ce que cela limite de ce fait l'accès au marché de certaines entreprises susceptibles de se porter candidates** (Conseil d'Etat, 18 novembre 1988, Min. int. c/ SARL Les Voyages Brounais). Par ailleurs, **ces prestations pourraient être assurées par d'autres entreprises et justifieraient la passation de marchés différenciés**. Le Conseil d'Etat a ainsi également estimé que lorsque des prestations complémentaires peuvent être dissociées du marché initial, seul un nouveau marché peut être conclu (CE, 30 juin 1995, Sté Viafrance). »

Il est par ailleurs rappelé que l'article 1^{er} du CMP prévoit parmi ses principes, reconnus par le Conseil constitutionnel, celui de liberté d'accès à la commande publique.

Cette restriction de la concurrence, due au fait que la demande de livres s'accompagne d'une demande de prestations que seules certaines entreprises sont en mesure de réaliser, peut également venir du fait que le besoin en livres est mêlé dans un même lot ou marché à d'autres produits (phonogrammes, vidéogrammes...), que là encore seules certaines entreprises sont en mesure de fournir.

Extraits du Code des marchés publics

Le Code des marchés publics est établi par décret du 7 janvier 2004, modifié par décret du 26 novembre 2004.

http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_marc_publ/index.html

Le « hors marché »

Article 3 : « *Les dispositions du présent code ne sont pas applicables : [...]*

11° Aux contrats qui ont pour objet l'achat d'œuvres d'art, d'objets d'antiquité et de collection ainsi qu'aux contrats ayant pour objet l'achat d'objets d'art qui, en raison de leur nature et de leurs caractéristiques, ne permettent pas la mise en œuvre de procédures de publicité et de mise en concurrence. »

La définition du besoin homogène

Article 27-II : « *En ce qui concerne les fournitures et les services, pour évaluer le montant des besoins à comparer aux seuils, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. »*

La procédure de l'appel d'offres

Article 26 : « *Les marchés sont passés sur appel d'offres.*

Toutefois, [...] Les marchés peuvent aussi être passés selon une procédure adaptée lorsque le montant estimé du besoin est inférieur aux seuils fixés au II, au premier alinéa du III et au IV de l'article 28. »

Article 33 : « *L'appel d'offres est la procédure par laquelle la personne publique choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociations, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats. [...]*

Le marché est attribué [...] par la commission d'appel d'offres pour les collectivités territoriales. »

La procédure adaptée

Article 28-I : « *Les marchés passés selon la procédure adaptée sont des marchés passés selon des modalités de publicité et de mise en concurrence déterminées par la personne responsable du marché en fonction de leur objet et de leurs caractéristiques. »*

Article 28-II : « *Pour les marchés de fournitures et de services, les seuils en dessous desquels la procédure adaptée est possible sont de 150 000 EUR hors taxes pour l'Etat et de 230 000 EUR hors taxes pour les collectivités territoriales. »*

Les marchés « sans formalités »

Article 28-I : « *Toutefois, les marchés de travaux, de fournitures et de services d'un montant inférieur à 4 000 EUR hors taxes peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables. »*

Les cas d'exclusivité du fournisseur

Article 35-III : « *Peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence : [...] 4° Les marchés qui ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité. »*

La publicité

→ pour un besoin supérieur à 230 000 EUR hors taxes :

Article 40-V : « Pour les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 150 000 EUR hors taxes pour l'Etat et 230 000 EUR hors taxes pour les collectivités territoriales, et pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 5 900 000 EUR hors taxes, la personne publique est tenue de publier un avis d'appel public à la concurrence dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics et au Journal officiel de l'Union européenne. »

→ pour un besoin compris entre 90 000 et 230 000 EUR hors taxes :

Article 40-III : « Pour les marchés de fournitures et de services d'un montant compris entre 90 000 EUR hors taxes et 150 000 EUR hors taxes pour l'Etat ou 230 000 EUR hors taxes pour les collectivités territoriales, la personne publique est tenue de publier un avis d'appel public à la concurrence soit dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics, soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales. La personne publique apprécie de plus si, compte tenu de la nature ou du montant des fournitures ou des services en cause, une publication dans un journal spécialisé correspondant au secteur économique concerné est par ailleurs utile pour assurer une publicité conforme aux objectifs mentionnés à l'article 1er du présent code. »

→ pour un besoin compris entre 4 000 à 90 000 EUR hors taxes :

Article 40-II : « Pour les marchés d'un montant inférieur à 90 000 EUR hors taxes, la personne publique choisit librement les modalités de publicité adaptées au montant et à la nature des travaux, des fournitures ou des services en cause. »

Les critères de sélection des candidatures

Article 45 : « A l'appui des candidatures, il ne peut être exigé que : 1° Des renseignements permettant d'évaluer les capacités professionnelles, techniques et financières du candidat [...]. »

Les critères de choix des offres

Article 53-II : « Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, la personne publique se fonde sur divers critères variables selon l'objet du marché, notamment le coût d'utilisation, la valeur technique de l'offre, son caractère innovant, ses performances en matière de protection de l'environnement, le délai d'exécution, les qualités esthétiques et fonctionnelles, le service après-vente et l'assistance technique, la date et le délai de livraison, le prix des prestations.

D'autres critères peuvent être pris en compte, s'ils sont justifiés par l'objet du marché.

Si, compte tenu de l'objet du marché, la personne publique ne retient qu'un seul critère, ce critère doit être le prix.

Les critères sont définis dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de la consultation. Ces critères sont pondérés ou à défaut hiérarchisés. »

La possibilité d'allotir un marché

Article 10 : « Des travaux, des fournitures ou des prestations de services peuvent donner lieu à un marché unique ou à un marché alloti. Dans le cas où plusieurs lots sont attribués à un même titulaire, il est possible de signer avec ce titulaire un seul marché regroupant tous ces lots.

La personne responsable du marché choisit entre ces deux modalités en fonction des avantages économiques, financiers ou techniques qu'elles procurent.

Les offres sont examinées lot par lot. Les candidats ne peuvent pas présenter des offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus. »

Article 27-III : « Pour les marchés comportant des lots, est retenue la valeur [...] de la totalité des lots. La procédure de passation de chaque lot est celle qui s'applique au marché pris dans son ensemble. »

Article 71-III : « Dans les cas prévus au I et au II, pour des raisons dûment justifiées par l'impossibilité pour une seule entreprise de réaliser la totalité des prestations ou par la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement, il peut être passé des marchés avec plusieurs titulaires comportant des lots portant sur des prestations identiques, à la condition que le marché fixe expressément les conditions dans lesquelles les bons de commande seront attribués aux différents titulaires. »

La possibilité de passer quelques lots selon une procédure adaptée dans le cadre d'un marché alloti passé globalement selon la procédure de l'appel d'offres

Article 27-III : « il est possible [...] de conclure des marchés passés selon la procédure adaptée mentionnée au I de l'article 28 pour les lots inférieurs à 80 000 EUR hors taxes dans le cas de marchés de fournitures et de services [...] Dans tous les cas, le montant cumulé de ces lots ne doit pas excéder 20 % de la valeur de l'ensemble du marché. [...] Dans le cas des marchés à bons de commande comportant un minimum et un maximum, les 20 % s'appliquent au montant minimum du marché. »

Le marché à bons de commande

Article 71 : « Lorsque, pour des raisons économiques, techniques ou financières, le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire ne peuvent être entièrement arrêtés dans le marché, la personne publique peut passer un marché fractionné sous la forme d'un marché à bons de commande.

I. - Le marché à bons de commande détermine les spécifications, la consistance et le prix des prestations ou ses modalités de détermination ; il en fixe le minimum et le maximum en valeur ou en quantité. Le montant maximum ne peut être supérieur à quatre fois le montant minimum.

Le marché est exécuté par émission de bons de commande successifs, selon les besoins. Le bon de commande est le document écrit adressé par la personne responsable du marché au titulaire du marché ; il précise celles des prestations décrites dans le marché dont l'exécution est demandée et en détermine la quantité.

Les marchés à bons de commande sont passés pour une durée qui ne peut excéder quatre ans sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par l'objet du marché. Le marché précise la durée maximale d'exécution des bons de commande. »

La possibilité d'acheter hors des titulaires dans le cadre d'un marché à bons de commande

Article 71-I : « Pour des besoins occasionnels de faible montant, la personne publique peut s'adresser à un prestataire autre que le titulaire du marché, pour autant que le montant cumulé de tels achats ne dépasse pas 1 % du montant total du marché, ni la somme de 10 000 EUR hors taxes. Le recours à cette possibilité ne dispense pas la personne publique de respecter son engagement de passer des commandes à hauteur du montant minimum du marché. »

La notification au fournisseur dont l'offre a été choisie (marchés sur appel d'offres et à procédure adaptée)

Article 79 : « Les marchés publics doivent être notifiés avant tout commencement d'exécution.

La notification consiste en un envoi du marché signé au titulaire par tout moyen permettant de donner date certaine. La date de notification est la date de réception du marché par le titulaire.

Le marché prend effet à cette date. »

Les groupements des candidatures ou des offres

Article 51 :

« I. - Les entreprises peuvent présenter leur candidature ou leur offre sous forme de groupement solidaire ou de groupement conjoint, sous réserve du respect des règles relatives à la liberté des prix et à la concurrence.

Le groupement est conjoint lorsque chacun des prestataires membres du groupement s'engage à exécuter la ou les prestations qui sont susceptibles de lui être attribuées dans le marché.

Le groupement est solidaire lorsque chacun des prestataires membres du groupement est engagé pour la totalité du marché [Un lot est un marché].

II. - Dans les deux formes de groupements, l'un des prestataires membres du groupement, désigné dans l'acte d'engagement comme mandataire, représente l'ensemble des membres vis-à-vis de la personne responsable du marché, et coordonne les prestations des membres du groupement.

Si le marché le prévoit, le mandataire du groupement conjoint est solidaire de chacun des membres du groupement pour ses obligations contractuelles à l'égard de la personne publique, pour l'exécution du marché.

III. - En cas de groupement conjoint, l'acte d'engagement est un document unique qui indique le montant et la répartition détaillée des prestations que chacun des membres du groupement s'engage à exécuter.

En cas de groupement solidaire, l'acte d'engagement est un document unique qui indique le montant total du marché et l'ensemble des prestations que les membres du groupement s'engagent solidairement à réaliser.

IV. - Les candidatures et les offres sont signées soit par l'ensemble des entreprises groupées, soit par le mandataire s'il justifie des habilitations nécessaires pour représenter ces entreprises au stade de la passation du marché. Un même prestataire ne peut pas être mandataire de plus d'un groupement pour un même marché.

V. - La composition du groupement ne peut pas être modifiée entre la remise des candidatures et la remise des offres.

VI. - Le passage d'un groupement d'une forme à une autre ne peut être exigé pour la présentation de l'offre, mais le groupement peut être contraint d'assurer cette transformation lorsque le marché lui a été attribué. Dans ce cas, la forme imposée après attribution est mentionnée dans le règlement de la consultation.

VII. - Le règlement de la consultation peut interdire aux candidats de présenter pour le marché ou un de ses lots plusieurs offres en agissant à la fois en qualité de candidats individuels ou de membres d'un ou plusieurs groupements. »

Direction du livre et de la lecture
182 rue Saint-Honoré 75033 Paris Cedex 01
tél. 01 40 15 75 07
mél. marchesdelivres.dll@culture.gouv.fr
<http://www.culture.gouv.fr/culture/sedocum/dll-cd.htm>