

L'accès des librairies aux marchés d'achats de livres des bibliothèques

– état des lieux après une décennie de modifications
du cadre législatif et réglementaire –

Ministère de la culture et de la communication
Direction générale des médias et des industries culturelles
Service du livre et de la lecture
Observatoire de l'économie du livre

en partenariat avec

la Fédération interrégionale du livre et de la lecture (FILL)
l'Agence Rhône-Alpes pour le livre et la documentation (ARALD)
l'Agence régionale du Livre Provence-Alpes-Côte d'Azur (ArL PACA)
le Centre régional des lettres de Basse-Normandie (CRLBN)
Écrit Cinéma livre et Audiovisuel en Aquitaine (ECLA)
Livre et lecture en Bretagne (LLB)
le MOTif, Observatoire du livre et de l'écrit en Ile-de-France

et avec le concours de la Société française des intérêts des auteurs de l'écrit (Sofia)

– **étude réalisée dans le cadre du Conseil du livre** –

août 2010

Cette étude a été réalisée dans le cadre du Conseil du livre,
instance de débat et de réflexion placée auprès du Ministre de la culture et de la communication

sous la direction
d'Hervé Renard et Geoffroy Pelletier

avec la collaboration de
Sébastien Respingue-Perrin, Henri Gay, Rémi Gimazane, Éléonore Clavreul et Hélène Fortuit
(MCC/DGMIC, Service du livre et de la lecture, Département de l'édition et de la librairie et Observatoire de l'économie du livre)

et, pour l'enquête qualitative, de

Patrick Volpilhac, Stéphanie Meissonnier, Séverine Margolliet
(FILL, Fédération interrégionale du livre et de la lecture)

Geneviève Dalbin, Élisabeth Mandallaz, Odile Cramard
(ARALD, Agence Rhône-Alpes pour le livre et la documentation)

Séverine Chevalier, Greta Schetting, Léonor de Nussac
(ArL PACA, Agence régionale du Livre Provence-Alpes-Côte d'Azur)

Laurent Delabouglise, Valérie Schmitt
(CRLBN, Centre régional des lettres de Basse-Normandie)

Patrick Volpilhac, Mathilde Rimaud, Séverine Margolliet
(ECLA, Écrit Cinéma livre et Audiovisuel en Aquitaine)

Christian Ryo, Olivier Pennaneac'h, Florence Le Pichon
(LLB, Livre et lecture en Bretagne)

Élodie Ficot, Olivier Ginolin, Séverine Margolliet, Cécile Moscovitz
(MOTif, Observatoire du livre et de l'écrit en Ile-de-France)

sous le contrôle d'un comité de pilotage associant également des représentants
des Directions régionales des affaires culturelles du Ministère de la culture et de la communication,
des Ministères de l'Education et de l'Enseignement supérieur et de la recherche,
des organisations professionnelles
des bibliothèques (ABF, ADBDU), de l'édition (SNE, Savoir livre) et de la librairie (SLF) et de la Sofia
(*composition détaillée en annexe 1*)

Remerciements

Christian Roblin, Jérôme Lévy, François Boussard, Sébastien Barrez
(Sofia)

Patrick Lahay, Dominique Toussaint
(OEAP, Observatoire économique de l'achat public, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)

SOMMAIRE

Avant propos de Nicolas Georges et Patrick Volpilhac	4
Résumé de l'étude	6
Introduction : Origine, objectifs et méthodologie du dispositif d'étude	11
<u>I^{ère} partie : Études quantitatives</u>	17
1. Les achats de livres des bibliothèques 2005-2008 : une exploitation des données Sofia	18
2. L'évolution de 49 marchés publics d'achats de livres depuis 1997 : une analyse des « générations de marchés » de bibliothèques à travers les avis publiés au BOAMP et au JOUE	49
<u>II^e partie : Étude qualitative</u>	
3. L'achat public de livres en bibliothèque vu par ses acteurs : six enquêtes en région	79
3.1 Synthèse	
Bibliothèques et fournisseurs locaux : des relations perturbées par la formalisation des marchés	80
3.2 Synthèses des enquêtes régionales	
- synthèse de l'enquête ARALD (Rhône-Alpes)	113
- synthèse de l'enquête ArL PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur)	140
- synthèse de l'enquête CRLBN (Basse Normandie)	151
- synthèse de l'enquête ECLA (Aquitaine)	162
- synthèse de l'enquête LLB (Bretagne)	186
- synthèse de l'enquête MOTif (Ile-de-France)	195
Conclusion et pistes d'action	215
<u>Annexes</u>	221
> Annexe 1 : Comité de pilotage	222
> Annexe 2 : Les achats de livres des bibliothèques publiques : données de cadrage 2002-2008	224
> Annexe 3 : L'évolution de 49 marchés publics d'achats de livres depuis 1997 : données de base	225
> Annexe 4 : Relevé des préconisations et des pistes d'amélioration	248
> Annexe 5 : Liste des 41 monographies de l'étude qualitative *	254
> Annexe 6 : Éléments bibliographiques	256
Adresses des sites internet	258
+ <u>Annexes en ligne</u> *	
> Annexe 7 : Résultats annexes de l'exploitation des données Sofia	
> Annexe 8 : 41 monographies détaillées de l'étude qualitative	

* Les annexes 7 et 8 seront disponibles en ligne sur le site de la DGMIC à l'adresse :
<http://www.dgmic.culture.gouv.fr>, rubrique Études et rapports (lien direct : http://www.dgmic.culture.gouv.fr/article.php3?id_article=1560)

Avant-propos

Le rôle important joué par la librairie pour la diffusion d'une production éditoriale diversifiée et comme acteur de la vie culturelle des territoires fait partie des convictions partagées, à juste titre, par les pouvoirs publics et par les milieux professionnels du livre, dans leur grande majorité.

Cette conviction est à l'origine de la loi du 10 août 1981 sur le prix du livre, qui reste aujourd'hui l'un des instruments mis en œuvre par le ministère de la Culture les plus exemplaires et efficaces pour la régulation économique d'une grande industrie culturelle.

Elle a conduit en 2003, en complément de la loi du 10 août, à l'adoption d'une mesure visant à plafonner les rabais dont bénéficiaient les collectivités publiques pour les achats de livres à destination de leurs bibliothèques, afin de parer à une surenchère sur les prix conduisant à évincer, peu à peu, les librairies des marchés publics de livres, tout en trouvant un compromis acceptable pour la rémunération du prêt en bibliothèque.

Enfin, elle a inspiré l'édification d'un système général et articulé d'aides publiques, attribuées d'abord par l'État *via* ses propres structures (Directions régionales des affaires culturelles et Centre national du Livre) et son soutien à l'ADELIC puis, et de plus en plus, par les collectivités territoriales, notamment les Régions. La création en 2009 et l'attribution par l'État d'un Label de librairie de référence en constituent la dernière manifestation.

À l'évidence, une politique aussi constante dans ses présupposés n'a pas pour finalité de garantir les positions d'acteurs économiques établis, ni de pérenniser artificiellement un système de distribution, en l'isolant des principes généraux de la concurrence. Elle poursuit, bien au contraire, des objectifs d'intérêt général directement inspirés des règles concurrentielles, avec la certitude que la diversité des acteurs du commerce de livres favorise celle des contenus publiés et qu'elle est la principale alliée, *in fine*, du lecteur et du plaisir de lire.

Pour cohérentes qu'elles paraissent, ces orientations n'en exigent pas moins d'être revisitées et réévaluées à intervalle régulier, à l'aune des finalités d'intérêt public qui sont les leurs. La loi de 1981 a fait, ainsi, l'objet d'une réflexion approfondie confiée par le Conseil du livre à l'un de ses membres, Hervé Gaymard, au terme d'une vaste consultation et d'un rapport remis au Ministre de la culture en 2009. L'exercice a permis d'en affermir les fondements, périodiquement interrogés par telle ou telle voix.

Le rapport a été sensible aux conditions d'attribution des marchés publics de livres et à l'efficacité de la loi de 2003 à cet égard, en particulier pour l'accès de la librairie professionnelle aux commandes. L'évaluation de ce dispositif, à un moment où son efficacité faisait débat, a logiquement fait partie des préconisations.

Tel est l'objet de la présente étude, menée par le ministère de la Culture (Direction générale des médias et industries culturelles) en collaboration très étroite avec la Fédération interrégionale du livre et de la lecture (FILL) et six des structures régionales du livre qui y adhèrent.

La démarche commune adoptée a été favorisée par l'existence, depuis 2008, d'un lieu de débat et de réflexion, le Conseil du livre, placé auprès du Ministre de la culture et de la communication, qui réunit les acteurs publics et professionnels du monde du livre. C'est au cours d'une de ses

réunions que le principe de l'étude a été adopté et qu'un groupe de travail a été instauré à cet effet. Il a réuni de façon régulière, à partir d'avril 2009, les services du Ministère, la FILL et plusieurs de ses adhérents, le Syndicat de la librairie française, l'Association des bibliothécaires français, le Syndicat national de l'édition et la Sofia.

Les résultats de cet effort commun constituent une somme tout à fait inédite.

En premier lieu, la Sofia, dont la mobilisation et l'ouverture d'esprit doivent être salués à cette occasion, a rendu possible une exploitation des données qu'elle collecte auprès des fournisseurs des collectivités publiques et a permis de produire des informations tout à fait nouvelles sur les modalités d'achat de livres par les bibliothèques. En second lieu, les quelque 150 entretiens réalisés au cours des 40 études de cas menées en région dressent un état des lieux de l'achat public de livres jamais réalisé jusqu'alors et amènent au relevé des propositions de pistes d'amélioration que l'enquête a produit.

Le constat qui ressort de l'étude est rassurant mais appelle néanmoins à la vigilance pour l'avenir.

Le plafonnement des rabais introduit par la loi de 2003 a bel et bien donné un coup d'arrêt à l'éviction des librairies des marchés publics. Globalement, leur part de marché reste largement majoritaire – plus des deux tiers – sur les marchés de fourniture aux bibliothèques et la position de la librairie plus favorable qu'elle n'était avant le vote de la loi.

Toutefois, les réformes successives du Code des marchés publics, comme une application excessivement littérale des règles édictées et l'alourdissement des coûts de préparation des candidatures, ont pu décourager les plus petites entreprises et agir, à partir de 2007, dans le sens d'un recours aux plus grosses.

Ce constat n'appelle pas, pour l'heure, de modification des textes en vigueur mais une mise en œuvre plus éclairée de leurs dispositions. Les partenaires de l'étude partagent l'idée d'un effort de pédagogie important à effectuer en direction des acteurs de l'achat public de livres. Ils souhaitent également poursuivre le travail d'observation inauguré avec ce rapport, procéder chaque année à un bilan des commandes publiques de livres et préparer ainsi d'éventuelles adaptations, au cas où les tendances à la concentration s'accentueraient.

Nicolas Georges
Directeur chargé du livre et de la lecture

Patrick Volpilhac
Président de la FILL

Résumé

L'étude sur l'accès des librairies aux marchés d'achats de livres des bibliothèques constitue **la première étude d'ampleur réalisée au plan national sur cette question.**

Elle trouve son origine dans une demande commune exprimée fin 2008 par les organisations professionnelles de la librairie et des bibliothèques et par plusieurs structures régionales du livre, réunies dans le cadre du **Conseil du livre**, instance de débat et de réflexion placée auprès du Ministre de la culture et de la communication.

Cette demande rejoignait la volonté du législateur de 2003, qui avait souhaité **évaluer la loi du 18 juin relative à la rémunération du prêt en bibliothèque**, notamment ses **dispositions d'encadrement et de limitation des rabais** consentis aux collectivités publiques pour leurs achats d'ouvrages.

L'étude a été menée d'avril 2009 à août 2010 par le **Service du livre et de la lecture de ce ministère (Direction générale des médias et des industries culturelles) en partenariat avec la Fédération interrégionale du livre et de la lecture (FILL) et six structures régionales du livre.**

Agence Rhône-Alpes pour le livre et la documentation (ARALD), Agence régionale du Livre Provence-Alpes-Côte d'Azur (ArL PACA), Centre régional des lettres de Basse-Normandie (CRLBN), Écrit Cinéma livre et Audiovisuel en Aquitaine (ECLA), Livre et lecture en Bretagne (LLB), MOTif, Observatoire du livre et de l'écrit en Ile-de-France

Le dispositif retenu – deux études quantitatives et une étude qualitative menée dans six régions – permet de disposer pour la première fois d'une **photographie détaillée de l'accès des librairies au marché des achats de livres des bibliothèques.**

- études quantitatives : exploitation des données de la Sofia / étude des « générations de marchés » d'achats de livres par les bibliothèques à travers l'analyse des avis publiés au BOAMP et au JOUE
- études qualitative : 41 études de cas dans 6 régions, plus de 150 entretiens croisés de libraires, bibliothécaires et services des marchés

Elle fournit en particulier **des éléments précis sur l'évolution de ces achats au fil de la décennie 2000, sous l'influence des évolutions du cadre législatif (loi du 18 juin 2003) et réglementaire (réformes successives du Code des marchés publics en 2001, 2004 et 2006), ainsi que sur la structure de ce marché.** En ce sens, elle apporte des premiers éléments de réponse aux interrogations exprimées par les professionnels sur ses **évolutions les plus récentes.**

0. Les enjeux.

En termes macro-économiques, les achats de livres des bibliothèques représentent une part modeste du chiffre d'affaires des éditeurs, qui peut être estimée à 2,5 %. Elle est cependant **beaucoup plus importante pour certains secteurs éditoriaux**, qu'il s'agisse de l'édition de sciences humaines, de l'édition scientifique, de la littérature de création, notamment pour la jeunesse, des livres de poésie, des livres en gros caractères, ainsi que d'une façon générale, pour les petites structures éditoriales.

Ils représentent en revanche **une part beaucoup plus élevée du chiffre d'affaires des librairies**, qui s'élevait en moyenne à **13 %** selon l'étude publiée en 2007 sur la situation économique de la librairie indépendante, et à près de **30 % pour les librairies spécialisées** (jeunesse, BD, art, etc.), pour qui ils constituent souvent le complément indispensable pour assurer l'équilibre économique de leur activité de vente en magasin.

La question de l'accès de la librairie au marché des bibliothèques s'est posée en termes aigus au milieu des années 1990 quand s'est engagée, sous la pression de certains grossistes ou fournisseurs spécialisés n'ayant pas les mêmes frais de structure que les librairies (loyer en centre-ville, personnel), une **spirale de hausse sur les rabais**, qui ont fini par atteindre couramment 27 % à 28 % sur les marchés les plus importants, niveau difficilement soutenable par la plupart des librairies, sauf à mettre en danger la viabilité globale de leur entreprise.

Pour y mettre terme et préserver sur le marché des bibliothèques la même diversité des réseaux de diffusion que sur le marché des ventes aux particuliers, le législateur a encadré le régime dérogatoire que la loi du 10 août 1981 avait à l'époque accordé aux collectivités publiques pour les achats de livres de leurs bibliothèques afin de rattraper le retard de développement des réseaux de lecture publique.

La loi du 18 juin 2003 relative à la rémunération du prêt en bibliothèque a ainsi modifié la loi de 1981 en **plafonnant à 9 % du prix public** le rabais sur les ventes de livres non scolaires aux collectivités. Par ailleurs, il a décidé qu'un **prélèvement de 6 % du prix public** des ouvrages vendus aux bibliothèques de prêt accueillant du public serait prélevé sur le différentiel de marge ainsi dégagé et affecté à la **rémunération des auteurs et des éditeurs pour le prêt** de leurs ouvrages en bibliothèque.

La mise en oeuvre de la loi au 1^e août 2003 a cependant été suivie, quelques mois plus tard, par une **réforme du Code des marchés publics** qui a sensiblement modifié l'organisation de l'achat public, en particulier l'acquisition des livres par les bibliothèques, en introduisant notamment la notion de « marché au premier euro » et en limitant considérablement les « marchés sans formalités préalables » institués par la précédente réforme du Code (2001) et très utilisés par les bibliothèques. Cette réforme, comme les deux qui lui ont succédé en 2006 et en 2008, ont, certes, intensifié la concurrence, mais sans réel bénéfice pour les collectivités du fait de l'encadrement des prix. En revanche, elles ont **désorienté les acteurs de l'achat public de livres** et sont venues contrecarrer la **politique d'aménagement culturel du territoire** développée par de nombreuses collectivités.

1. Un panorama complet et inédit du marché de la fourniture de livres aux bibliothèques.

(exploitation des données Sofia)

Une exploitation spécifique des données de la Sofia, société agréé par le ministère de la culture et de la communication pour la perception et la répartition du droit de prêt, fournit, en s'appuyant sur des informations couvrant un champ plus vaste que les enquêtes nationales existantes, un panorama détaillé de l'organisation du marché d'achat de livres des différents réseaux de bibliothèques.

- La répartition du marché par type de bibliothèques : les BM représentent 52 % des achats, les BU 21 %, les BDP 15 %, les CDI des collèges et des lycées 5 % et les autres bibliothèques (bibl. de comité d'entreprise, associatives, bibl. de recherche, ...) 7 % (*données 2007* *).
- La répartition du marché par type de fournisseurs : les librairies représentent plus des deux tiers des achats des bibliothèques (68 % en 2007), les grossistes et fournisseurs spécialisés 21 %, les fournisseurs spécialisés de livres étrangers 4 % et les autres fournisseurs (éditeurs, GSS, clubs, fournisseurs de livres équipés pour le prêt) 7%.
- Les 68 % de l'ensemble Librairie se répartissent entre les librairies générales (32 %), les « très grandes librairies ** » (15 %), les librairies spécialisées (13 %, dont 6 % pour les librairies jeunesse), les librairies de chaînes (7 %) et les librairies papeteries presse (2 %).

* Pour des raisons tenant au calendrier d'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2003 et au mode de collecte du droit de prêt par la Sofia, les données étudiées portent sur la période 2005-2007, avec de premières indications de tendance sur 2008.

** Librairies réalisant un CA livre annuel (détail + collectivités) de 12 M € ou plus.

- Le poids des types de fournisseurs par types de bibliothèques : les librairies sont majoritaires dans tous les types de bibliothèques, mais la répartition entre les types de fournisseurs est très variée selon le type de bibliothèques.
Les types de bibliothèques ayant le plus recours aux librairies sont les BDP 79 %, les Bibliothèques pour tous 74 %, les BCE 69 %, ainsi que les BU pour les achats de livres français (74%) .
- La concentration des fournisseurs : le nombre de fournisseurs (plus de 1600 en données cumulées) se réduit sensiblement entre 2005 et 2007 (-14 %), particulièrement dans certains types de librairies.
Les 3 premiers fournisseurs représentent 27 % du marché, les 100 premiers 72 %.
- La proximité des fournisseurs par rapport aux bibliothèques : 59 % du montant des achats des bibliothèques s'effectuent à l'intérieur du département, 76 % dans la région. Ce degré de proximité est stable sur la période 2005-2007. Le poids des ventes locales est particulièrement élevé pour les librairies (79 % dans le département, 89 % dans la région).
La distance moyenne d'une bibliothèque à ses fournisseurs était de 91 km en 2007.

2. Une augmentation de la part des librairies sur le marché des bibliothèques entre 2005 et 2007, mais des évolutions contrastées selon le type de librairies. *(exploitation des données Sofia)*

La part de marché cumulée des librairies augmente entre 2005 et 2007 (de 67 % à 71 %, +3,8 %), mais tous les types de librairies ne progressent pas de la même manière. *(% part de marché hors fournisseurs livres étrangers)*

On constate ainsi sur cette période :

- une poussée des « très grandes librairies » (+3 points de part de marché entre 2005 et 2007),
- une progression des librairies spécialisées (+1 point, dont +0,5 pour les librairies jeunesse),
- une progression, puis un léger repli des librairies générales (+1 point),
- un recul des librairies de chaînes (-0,5) et des librairies papeteries presse (-0,5),

En contrepoint, on observe un recul des grossistes et fournisseurs spécialisés (-3 points) et des « autres fournisseurs » (-1 point).

Les données encore partielles collectées par Sofia pour 2008 permettent d'estimer que **la plupart de ces tendances semblent s'être poursuivies en 2008**, notamment la poussée des très grandes librairies et la progression des librairies spécialisées. Il semble en revanche que **les librairies générales aient connu un recul sensible**, de l'ordre de 2 points de part de marché.

3. La loi de 2003 a eu un effet nettement positif pour l'accès des librairies aux marchés des bibliothèques. (étude des générations de marchés BOAMP/JOUE)

Il n'existe pas de données équivalentes à celles de la Sofia pour la période antérieure à août 2003, date d'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2003 sur la rémunération du prêt en bibliothèque.

Pour comparer la situation avant et après le plafonnement des rabais sur les ventes de livres non scolaires aux collectivités introduit par cette loi, l'étude a exploité les seules sources disponibles sur les modalités d'achat de livres des bibliothèques avant cette date : les avis de marchés publiés au BOAMP (Bulletin officiel des annonces des marchés publics) et au JOUE (Journal officiel de l'Union européenne) recueillis par l'Observatoire de l'économie du livre du ministère de la Culture depuis 1998.

L'étude a porté sur un **panel de 49 bibliothèques** (17 BDP, 20 BM et 12 BU ou BIU) pour lesquelles on a pu reconstituer un historique cohérent des générations de marchés de bibliothèques passés depuis 1997.

Les achats estimés de ces 49 bibliothèques représentent **près de 15 % des achats de livres annuels** des bibliothèques.

Sur ce panel, **les différents indicateurs montrent que la position de la librairie est globalement nettement plus favorable dans les marchés passés après 2003** qu'elle ne l'était juste avant l'entrée en vigueur de la loi.

En effet, dans la première génération de marchés passés après 2003 par ces 49 collectivités, la part des librairies a nettement progressé :

- alors qu'elles étaient présentes dans 82 % des marchés avant la loi de 2003, elles étaient présentes dans 92 % de ces marchés après son entrée en vigueur (+10 %).
- alors qu'elles étaient majoritaires dans 53% de ces marchés avant 2003, elles l'étaient dans 69 % après 2003 (+16 %).
- leur part de marché estimée sur ces 49 marchés est passée de 58 % avant le plafonnement des rabais à 72 % en moyenne pondérée par le CA (+14 points) et de 53 % à 70 % en moyenne non pondérée.

Si elle constitue une tendance majoritaire sur les marchés étudiés, cette amélioration très nette de la position globale des librairies ne concerne pas cependant la totalité des marchés. Ce constat rejoint celui fait en 2007 par l'étude sur la situation économique de la librairie indépendante.

L'étude montre également que **cet effet positif s'est maintenu à la génération suivante de marchés** (vers 2007-2008), où la part de marché de la librairie est restée stable à 71 % (moyenne pondérée).

Elle met également en évidence que les « très grandes librairies », qui étaient déjà bien implantées sur les marchés analysés, ont moins bénéficié que les autres librairies de l'amélioration de l'accès au marché à la 1^e génération de marchés passés après la loi ; elles ont en revanche continué à améliorer leurs positions à la 2^e génération, en s'implantant sur des marchés de moindre importance, parfois au détriment de librairies de moindre taille.

4. L'enquête qualitative en région fait apparaître la lourdeur des procédures de passation des marchés publics de livres, tant pour les bibliothécaires que pour les libraires, au risque de distendre leurs liens naturels.

Les entretiens menés dans six régions auprès de libraires, de bibliothécaires et des services des marchés des collectivités mettent en lumière **des éléments convergents** :

- l'inquiétude de tous les acteurs quant à la pérennité de l'accès des librairies locales aux marchés publics dans le contexte de formalisation croissante des procédures et de concurrence accrue induite par la diffusion nationale de la publicité des marchés ;

- les surcoûts humains et matériels liés à cette formalisation et aux multiples évolutions du cadre réglementaire qui se sont succédées :

- pour les acheteurs (règle du « marché au premier euro », préparation et publicité du marché, suivi des évolutions réglementaires) ;
- et plus encore pour les libraires (veille sur l'ensemble des supports de publicité, préparation des dossiers de candidature, rédaction de mémoires techniques, etc.) ;
- ces surcoûts pèsent en proportion davantage pour les petits fournisseurs locaux, qui n'ont pas la dimension suffisante pour amortir ces coûts sur plusieurs candidatures, et tendent à les décourager de répondre aux appels d'offres.
- l'expression de difficultés pour la définition de critères techniques pertinents compte tenu de la quasi neutralisation du critère prix induite par le plafonnement des rabais ;
- et enfin les incertitudes des professionnels sur la manière de traduire les multiples évolutions du contexte réglementaire dans les cahiers des charges.

Ces difficultés conduisent les différents acteurs interrogés à formuler **un large éventail de demandes et de recommandations**, dont l'étude propose un relevé exhaustif, qui vont de la mise en place d'outils de mutualisation des expériences et des pratiques à des demandes d'évolution législative ou réglementaire.

Mais l'étude fait également ressortir qu'une partie des difficultés et des coûts proviennent d'une **formalisation excessive des procédures** et qu'ils pourraient être atténués si les acheteurs mettaient en application les souplesses que permet le Code des marchés.

5. Trois pistes d'action.

Le ministère de la Culture a conclu des éléments produits par les enquêtes quantitatives :

- que la loi du 18 juin 2003 avait joué pleinement son rôle en permettant à la librairie professionnelle de continuer à être un acteur prédominant du champ de la commande publique ;
- que la tendance à la recomposition qui s'est dessinée à partir de 2007 – et qu'il convient de suivre avec attention – ne constituait pas à ce stade, et en l'état actuel des informations, une remise en cause suffisamment marquée des équilibres entre le jeu concurrentiel et l'objectif d'aménagement du territoire pour justifier la mise en œuvre d'une évolution du cadre législatif ou réglementaire.

Il a soumis aux partenaires de l'étude une proposition de trois pistes d'action :

- **pérenniser le suivi national de l'achat public de livres**, notamment par un examen annuel, au sein du Conseil du livre, de l'évolution des données Sofia ;
- **expertiser les éléments d'une pratique de l'achat public adaptée au livre**, dans le cadre du Code des marchés, par la mise en place d'un groupe associant des experts juridiques, issus notamment, du ministère de l'Économie, et les membres du comité de pilotage de l'étude ; ce groupe sera chargé, en particulier, d'enrichir et d'actualiser le *Vademecum à l'usage des bibliothèques territoriales* élaboré par le ministère de la Culture en 2005 et d'expertiser les préconisations faites dans le cadre de l'étude ;
- lancer un **programme coordonné de formation et de soutien aux bonnes pratiques** en région.

Ces trois axes ont reçu un accueil favorable des organisations présentes lors de la dernière réunion du comité de pilotage de l'étude. Le comité est convenu de se retrouver dès l'automne 2010 pour les mettre en œuvre.

- Introduction -

Origine, objectifs et méthodologie du dispositif d'étude *

1. Les origines de l'étude

Une demande des instances professionnelles fin 2008...

Une étude des marchés publics de livres a initialement été demandée par le Syndicat de la librairie française (SLF), la Fédération interrégionale du livre et de la lecture (FILL) et l'Association des bibliothécaires de France (ABF) dans le cadre du comité des études du Conseil du livre en octobre 2008.

La motivation de cette demande était double :

- d'une part, obtenir une image représentative des évolutions récentes des marchés publics d'achat de livre, le SLF ayant été alerté par plusieurs de ses adhérents sur la perte récente de marchés de bibliothèques au profit de grands opérateurs – grandes librairies ou fournisseurs spécialisés dans la vente aux collectivités ;
- d'autre part, faire un état des lieux des difficultés persistantes rencontrées par les professionnels pour l'application du Code des marchés publics compte tenu du plafonnement des rabais introduit par la loi du 18 juin 2003 sur les ventes de livres aux bibliothèques de prêt.

... reprise par la commission Gaymard en 2009

Le rapport d'évaluation de la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre, remis par Hervé Gaymard à la Ministre de la Culture et de la Communication lors de la réunion du Conseil du livre du 10 mars 2009, a repris cette demande pour en faire l'une de ses propositions. Il recommande ainsi de réunir un groupe de travail qui devrait « *s'appuyer sur une étude à mener quant à la place des librairies aujourd'hui sur les marchés d'acquisition de livres par les collectivités* ¹ ».

* Chapitre rédigé par Henri Gay, avec la collaboration d'Hervé Renard.

¹ Hervé Gaymard, *Situation du livre – Évaluation de la loi relative au prix du livre et Questions prospectives*, rapport à la Ministre de la culture et de la communication, 2009, p. 94, <http://www.centrenationaldulivre.fr/?Situation-du-livre-Evaluation-de>

... qui aboutit à l'installation d'un comité de pilotage au printemps 2009

Après une réunion exploratoire réunissant le SLF, la FILL et le MOTif (Observatoire du livre et de l'écrit en Ile-de-France), au cours de laquelle la FILL a confirmé son intention de s'impliquer, avec plusieurs de ses adhérents, dans la réalisation de l'étude, le ministère de la Culture et de la Communication – Service du livre et de la lecture de la Direction générale des médias et des industries culturelles – a installé le comité de pilotage de l'étude le 10 avril 2009.

Ce comité, qui s'est périodiquement réuni jusqu'en juillet 2010, a associé, outre la FILL et les six structures régionales ayant souhaité participer à l'étude (l'Agence régionale du livre Provence-Alpes-Côte-d'Azur, l'Agence Rhône-Alpes pour le livre et la documentation, le Centre régional des lettres de Basse-Normandie, Écrit cinéma livre audiovisuel Aquitaine, Livre et lecture en Bretagne, le MOTif), les six Directions régionales des affaires culturelles des régions impliquées, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Mission de l'information scientifique et technique et du réseau documentaire), l'Inspection générale des bibliothèques (IGB), l'Association des bibliothécaires de France (ABF), l'Association des directeurs et des personnels de direction des bibliothèques universitaires et de la documentation (ADBU), le Syndicat de la librairie française (SLF), le Syndicat national de l'édition (SNE) et l'association Savoir Livre, ainsi que la Société française des intérêts des auteurs de l'écrit (SOFIA) (*voir la composition détaillée en Annexe 1*).

2. Les objectifs de l'étude

Un projet initial couvrant l'ensemble du champ de l'achat public...

Le projet initialement proposé au comité par le Service du livre et de la lecture était de mener une étude globale sur les marchés publics d'achats de livres, couvrant à la fois :

- les marchés de bibliothèques, pour lesquels les études statistiques nationales menées par le ministère de la Culture et celui de l'Enseignement supérieur permettent de suivre les volumes d'achat des bibliothèques (*voir Annexe 2*), mais non leurs modalités ;
- et les marchés de livres scolaires, qui représentent un montant au moins équivalent à ceux des bibliothèques, qui ont la particularité de ne pas être soumis à un encadrement des rabais et dont les modalités demeurent particulièrement mal connues.

Il est cependant assez rapidement apparu que, compte tenu de l'organisation particulière de l'achat public de livres scolaires, de la différence de disponibilité des sources et de la nécessité d'un accord préalable du Ministère de l'Éducation nationale, l'étude des deux marchés devait suivre des calendriers distincts.

... recentré dans un premier temps sur le seul champ des bibliothèques

Sans que le projet de réalisation d'une étude sur les marchés de livres scolaires soit abandonné – des contacts en ce sens ont d'ailleurs été pris tout au long de l'année 2010 – le dispositif d'étude s'est donc concentré sur le seul secteur des bibliothèques, avec un triple objectif :

un état des lieux

Le premier objectif était de disposer, pour la première fois, d'une photographie aussi complète que possible des modalités d'achat de livres par les bibliothèques, dans une démarche à la fois quantitative et qualitative, avec une attention particulière à la question de l'accès des librairies à ces marchés.

un historique

Le deuxième objectif était de tenter de mesurer l'impact des modifications législatives et réglementaires intervenues au cours de la décennie 2000 :

- la loi du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs : la disposition précise de cette loi qu'il s'agissait d'évaluer est celle instaurant un plafonnement des rabais consentis par les fournisseurs de livres aux collectivités. Cette mesure est destinée à maintenir, dans l'esprit de la loi du 10 août 1981 sur le prix du livre, une diversité des circuits de commercialisation du livre sur le marché des bibliothèques et, en particulier, l'accès des librairies à ces marchés dont elles étaient progressivement évincées par l'inflation des taux de rabais observée au cours des années 1990 ;
- mais aussi les changements successifs du *Code des marchés publics* (code de 2001 entré en vigueur progressivement à partir de 2002, code de 2004, code de 2006, substantiellement modifié fin 2008).

un constat de l'évolution récente

Le troisième objectif était de confirmer ou d'infirmer l'impression, signalée notamment par le SLF, d'une re-concentration des fournisseurs lors de la deuxième vague de marchés publics après l'entrée en vigueur de la loi de 2003 (marchés passés vers 2007-2008).

3. La méthodologie de l'étude

Compte tenu de l'absence de source statistique spécifique, le dispositif proposé par le SLL au comité a été élaboré après avoir exploré toutes les ressources potentiellement mobilisables et exploitables dans un délai raisonnable, sachant qu'une partie importante des travaux devait être réalisée en interne par les partenaires de l'étude.

Des cinq pistes initialement explorées pour l'étude des marchés de bibliothèques, deux ont finalement été écartées et trois autres retenues pour le dispositif final (deux de nature quantitative et une de nature qualitative).

3.1. Deux pistes non retenues

L'étude exhaustive des avis de marchés à trois dates (2001, 2005, 2009)

Depuis 1998 et les travaux préparatoires de la loi du 18 juin 2003, la Direction du livre et de la lecture collecte les avis de marchés d'achats de livres publiés aux deux principaux bulletins d'annonce des marchés publics, le Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et le Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). S'ils ne couvrent qu'une partie des marchés publics, et que les avis publiés sont de surcroît inégalement renseignés, ces deux bulletins ont cependant longtemps constitué l'unique source d'information disponible sur les marchés d'achats de livres.

L'une des pistes envisagées pour l'étude était de réaliser une analyse exhaustive des attributions de marchés sur trois années : l'une avant l'entrée en vigueur de la loi de 2003 (vers 2001), une deuxième après cette date (vers 2005) et la troisième enfin récemment (vers 2009). Cette piste a finalement été abandonnée, non seulement en raison de la lourdeur du travail d'extraction et d'enrichissement des données nécessaire à leur exploitation, mais surtout parce qu'il est rapidement apparu que l'analyse des évolutions entre les trois années reflèterait au moins autant l'évolution des obligations de publicité amenée par les réformes successives du Code des marchés que celle des marchés de livre des bibliothèques.

C'est parce qu'il était moins affecté par ce biais qu'un autre type d'exploitation des données BOAMP et JOUE a été préféré : l'étude des « générations de marchés » successives d'un panel de collectivités (*voir ci-après*).

Les données recueillies par l'Observatoire économique de l'achat public

Des données concernant les achats publics de livres ont été fournies au Service du livre et de la lecture par l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), organisme chargé, auprès du ministère de l'Économie, de recenser les contrats publics, en particulier dans l'optique d'observer l'accès des PME. Ces données se sont toutefois avérées beaucoup trop partielles pour être exploitables dans le cadre de cette étude.

En premier lieu parce que l'OEAP est de création récente (2006) et ne dispose donc pas de données pour la période antérieure.

En second lieu parce que l'obligation de déclaration ne porte que sur les contrats signés d'un montant supérieur à 90 000 euros². Au-dessous de ce seuil, les achats n'ont été évalués par sondage qu'à compter de 2007³. Malgré la montée en puissance de cet observatoire, il est donc loin de recenser la totalité des marchés, *a fortiori* pour la granularité des marchés d'achats de livres dont les lots sont le plus souvent inférieurs à 90 000 euros, et qu'il a donc été difficile d'isoler dans la masse des achats recensés.

La base de données de l'OEAP constitue cependant une source d'information potentielle si la présente étude devait être reconduite, surtout si elle venait à être alimentée par les avis publiés au BOAMP comme cela a, semble-t-il, été envisagé.

² En l'espèce, le seuil de 90 000 € s'applique bien aux contrats signés et non au marché global passé par une collectivité, qui peut comporter plusieurs lots et donner lieu à autant de contrats distincts.

³ Voir la présentation du périmètre du recensement sur le site de l'OEAP (http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/recensement/presentation_du_recensement.html) ou le guide plus détaillé destiné aux acheteurs publics (http://www.bercy.gouv.fr/formulaires/daj/recense/guide_recensement.pdf).

3.2. Les ressources retenues

Le dispositif final de l'étude s'est articulé autour de trois sources :

- deux ressources existantes ont fait l'objet d'une exploitation statistique spécifique par le Service du livre et de la lecture (étude quantitative) ;
- une étude qualitative *ad hoc* a été menée par les six structures régionales participant à l'étude, sous la forme d'entretiens croisés en région.

L'étude quantitative : l'exploitation des données de la Sofia et l'analyse des « générations de marchés » à travers les avis publiés au BOAMP et au JOUE

Les données recueillies par la Sofia pour percevoir et répartir la rémunération des ayants droit au titre du prêt des livres en bibliothèques constituent le gisement à privilégier pour mieux connaître les modalités d'achat de livres des bibliothèques. Les informations recueillies permettent notamment d'observer la répartition des marchés de bibliothèques par types de fournisseurs depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2003, ceci de façon presque exhaustive puisque la quasi-totalité des bibliothèques sont des bibliothèques de prêt au sens de la loi de 2003.

Ces données, qui n'avaient jusqu'à présent jamais été utilisées pour conduire des analyses statistiques spécifiques, ont été fournies par la Sofia au Service du livre et de la lecture après avoir préalablement été anonymisées et agrégées afin de respecter le secret des affaires et les règles du secret statistique.

Par définition, les données de la Sofia ne fournissent cependant pas de mesure de la situation des marchés de bibliothèques avant l'entrée en vigueur de la loi.

C'est pourquoi l'étude quantitative a été complétée par l'exploitation inédite d'une seconde source, la base des avis de marchés d'achats de livres publiés au BOAMP et au JOUE recueillis par l'Observatoire de l'économie du livre puis la DLL depuis 1997, qui a permis de reconstituer l'historique, avant et après l'entrée en vigueur de la loi, des **générations de marchés** successifs d'achats de livres de 49 collectivités publiques (collectivités territoriales et universités) pour leurs bibliothèques de prêt.

L'étude qualitative : des entretiens avec les professionnels menés par les SRL dans six régions

En complément du volet quantitatif, le groupe a souhaité disposer d'une ressource de nature qualitative en lançant une série d'**entretiens avec les professionnels dans 6 régions** : Aquitaine, Bretagne, Ile-de-France, Basse-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

Dans chacune de ces régions, les structures régionales du livre, avec l'aide des DRAC, ont identifié plusieurs cas-type ou cas remarquables, choisis pour leur caractère représentatif ou emblématique des problématiques de l'accès des librairies aux marchés publics et conduit des entretiens croisés avec les libraires, les bibliothécaires et les acheteurs publics impliqués.

Plus de 150 entretiens constituant 41 études de cas permettent d'observer les perceptions du cadre juridique, de recueillir le récit des expériences des marchés publics faites par les collectivités, les bibliothèques et les fournisseurs de livres et de recenser les bonnes pratiques susceptibles d'être reproduites ailleurs.