



World Library and Information Congress: 69th IFLA General Conference and Council

1-9 August 2003, Berlin

Code Number: 061-F
Meeting: 139. Management and Marketing
Simultaneous Interpretation: Yes

Bibliothèques, politiques et management public : bâtir un projet choisi, partagé et soutenu par l'exécutif politique de la collectivité

THIERRY GIAPPICONI

Bibliothèque municipale de Fresnes
Fresnes, France

Résumé :

A la différence de la plupart des bibliothèques universitaires et des centres documentaires, les bibliothèques publiques fondent leur action et leur demande de moyens sur des missions extrêmement vagues et éloignées des préoccupations des exécutifs politiques. Faute d'une différenciation stratégique avec les fonctions assurées par le marché, la bibliothèque publique donne ainsi trop souvent l'image d'une institution inutile, voire nuisible aux intérêts du marché ou, dans le meilleur des cas, secondaire. En s'appuyant sur des démarches inspirées des politiques publiques et du management public, l'auteur présente un modèle destiné à rapprocher les politiques documentaires et de service des bibliothèques publiques des préoccupations des élus politiques et des citoyens, que ces derniers soient usagers ou non de la bibliothèque afin que les orientations de la bibliothèque devienne un projet concerté et partagé. Cette présentation est illustrée par des exemples d'applications issus de l'expérimentation menée dans la bibliothèque qu'il dirige. La bibliothèque publique est... un service public

Ce rappel devrait impliquer que les orientations, les choix et les priorités en matière de collections et de services d'une bibliothèque relèvent d'un projet d'intérêt public. Dans une société démocratique, il revient aux représentants élus de la collectivité de fixer des missions et des objectifs explicites, à partir des études et des propositions préalablement établies par les services de la bibliothèque, puis d'attribuer les ressources nécessaires à la réalisation des orientations qu'ils ont arrêtées. Charge alors aux bibliothécaires de les mettre en œuvre, puis de rendre compte des résultats et des effets des actions entreprises.

Convenons que, malheureusement, cette logique est loin d'être la règle.

Chacun sait, que tout particulièrement dans le domaine des bibliothèques publiques, la volonté politique des élus ne s'exprime, trop souvent, que sous la forme de déclarations d'intention extrêmement vagues, dont l'équivoque est accrue par le bouleversement des valeurs sur lesquelles ces discours sont fondées.

Mais les bibliothécaires ont-ils réellement fait en sorte qu'il en soit autrement ? Certes, le défaut d'explicitation est un moyen commode de pouvoir auquel le personnel politique est naturellement enclin. Mais reconnaissons que ce défaut est largement partagé par des bibliothécaires qui n'ont que trop tendance à considérer les demandes d'attribution de ressources comme allant de soi, sans trop se préoccuper de ce qui pourrait les justifier auprès des élus.

Lorsqu'elles existent, les chartes documentaires et autres *mission statement*, ne formulent le plus souvent que des principes si consensuels qu'ils en deviennent vides de sens, y compris pour des bibliothécaires qui se sont progressivement installés dans une logique de « satisfaction de la clientèle », prétendant répondre à toutes les demandes des usagers. Force est de constater que cette orientation engendre bien des malentendus :

- Faute de cadre de référence explicite, les inévitables choix et priorités des bibliothécaires ne peuvent apparaître qu'arbitraires à un public auquel on promet plus qu'on ne peut tenir ;
- Loin de conforter la légitimité de la bibliothèque auprès des élus, cette logique distributive place l'institution dans une situation particulièrement vulnérable. Ainsi, à l'heure où la tendance est de réduire la part du service public et à redonner une place centrale à l'initiative privée, les gouvernants se trouvent invités à concurrencer, le marché de la grande distribution du livre et du multimédia aux frais du contribuable !

Comment alors s'étonner que la bibliothèque ne figure pas au premier rang des priorités d'élus confrontés à d'importantes difficultés économiques et sociales et assujettis à des impératifs de réduction des dépenses publiques ?

Telle est la raison pour laquelle il nous a paru sage de rompre au plus tôt avec cette logique suicidaire, pour nous attacher à proposer à l'autorité politique des projets répondant à des enjeux de société qui puissent être reconnus comme essentiels par des élus politiques et compris et acceptés, au delà des usagers de la bibliothèque, par la majeure partie des citoyens.

La démarche que nous allons présenter associe "Politiques et management public",¹ c'est à dire la conduite d'un projet de changement social reposant sur des objectifs explicites, servi par une stratégie de gestion appropriée. Certes, cette démarche recourt à des outils connus issus, par exemple, du marketing et des principes de « management de la qualité ». Mais sa spécificité tient au fait qu'elle subordonne cette instrumentation aux finalités d'une démarche globale visant tout à la fois l'efficacité sociale (écarts entre visée de changement social et effets ou impact) et l'efficacité interne (écarts entre ressources et produits) des bibliothèques.

Efficienc e interne et efficacité externe

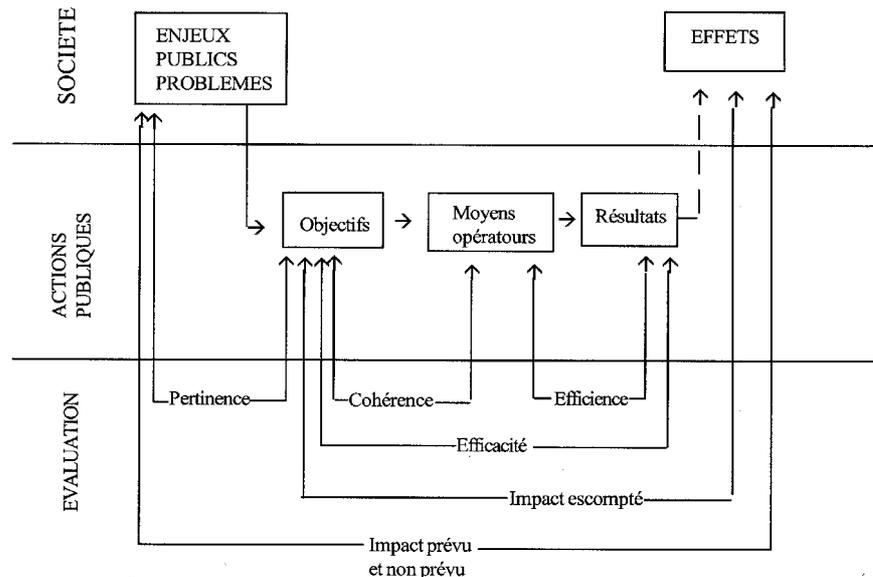
Tout service public n'a, faut-il le rappeler, de raison d'être qu'en fonction de l'intérêt général. On sait que ce dernier ne peut être confondu avec la somme des intérêts particuliers, mais relève de choix d'ordre politique exprimant la volonté de préserver, voire, d'améliorer un état social considéré comme devant l'être, ou de remédier à un problème de société préalablement identifié.

Ces choix recouvrent ce qu'il est convenu d'appeler des « politiques publiques », mises en œuvre par des lois et règlements, des services permanents ou des actions ponctuelles.

La fonction de la bibliothèque, s'inscrit par conséquent dans une logique où ce qui compte *in fine*, au delà des succès ou échecs apparents, sont les effets que ces politiques produisent (ou non) sur la société. La problématique de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'action publique peut être représenté schématiquement² de la façon suivante :

¹ En référence au titre de la revue publiée par l'Institut de management public : *Politiques et management public* ; ISSN 0758-1726

² D'après Plante, *in*, France : Commissariat au Plan.



La prise de décision se fonde sur l'identification de problèmes à traiter. Ce traitement se traduit par des objectifs, qui se doivent d'être pertinents au regard des enjeux de société préalablement identifiés, et qui appellent naturellement, pour être crédibles, des moyens appropriés (logique de cohérence). Les différentes dimensions de l'évaluation s'imposent alors d'elles-mêmes. L'efficacité (ou écarts objectifs et résultats), l'efficience (ou écart entre moyens et résultats), s'inscrivent dans la perspective de la production d'effets ou d'impact au regard du problème de société qui a motivé l'action.

Cette remise en perspective nous rappelle que la fréquentation de la bibliothèque ne peut constituer un but en lui-même. De même que les dirigeants et les actionnaires d'un grand magasin s'intéresseront d'abord au chiffre des ventes et au montant des bénéfices avant de se satisfaire du nombre de visiteurs, les bibliothécaires et les décideurs politiques devraient s'intéresser d'abord au bénéfice que les usagers et la société dans son ensemble à retiré des services mis à leur disposition, au lieu de se contenter d'en attendre la fréquentation la plus élevée possible.

Ajoutons en outre, que contrairement à ce qui est parfois affirmé, la « qualité » (au sens marketing du terme, c'est à dire telle que perçue par l'utilisateur) d'un service public, demeure subordonnée à l'objectif principal. On admettra ainsi, que même s'il est souhaitable que les patients d'un hôpital soient satisfaits de l'ensemble des conditions dans lesquels ils sont accueillis, il importe d'abord, au regard des politiques de santé publique, qu'ils en sortent guéris. De même, la bibliothèque ne peut raisonnablement viser à la satisfaction des usagers « en général », mais seulement au regard d'objectifs précis... et dont le lien avec la finalité de l'établissement peut-être clairement établi. Soyons réalistes : la bibliothèque ne peut être la seule organisation où il soit par exemple impossible de dire sans équivoque à quelles fins on donne accès à un ordinateur, dans quelles limites on recherche la satisfaction des usagers de ce service, et, s'agissant d'un équipement collectif, quel profit il en résultera pour la collectivité.

Dés lors que l'on accepte le fait que la bibliothèque exerce une fonction politique, il est alors possible de constater et de faire valoir qu'elle se situe au cœur d'enjeux de société de première importance. Nul ne nie, par exemple, la nécessité de la formation. Les mutations techniques et économiques ajoutent au besoin de formation initiale, celui d'une formation continue. En offrir les moyens à la population afin d'adapter les qualifications aux besoins du développement économique, est donc un besoin stratégique. La démocratisation de cette offre, par sa prise en charge par la collectivité est non seulement le moyen de lui donner plus d'efficacité en lui assurant l'audience la plus large, mais encore celui de garantir la cohésion sociale en évitant la marginalisation d'une partie de la population. Nul ne peut encore sérieusement contester, pour prendre un autre exemple, que dès lors qu'elles développent systématiquement des collections accordant une large place à l'édition technique, scientifique et de création artistique, les bibliothèques peuvent exercer une fonction politique et économique décisive vis à vis du marché de l'édition dans la langue nationale, secteur qui recouvre des enjeux culturels stratégiques.

Responsabilité des élus, responsabilité des bibliothécaires et projet

Il aisé de constater, au vu des programmes des partis politiques, que les objectifs politiques de développement économique, d'emploi et d'insertion sociale sont volontiers mis en avant par les décideurs politiques de tous bords. On peut légitimement penser que cette préoccupation reflète pour une large part celle des populations qui les ont élus. Il revient donc aux bibliothécaires de formuler des propositions qui les prennent en compte, tout en demeurant dans le domaine de leur métier (fourniture et médiation de ressources documentaires et d'installations) et dans leur sphère d'intervention directe (contribution à la formation initiale et permanente, information, culture, développement de la lecture, etc.).

L'approche des politiques publiques présente, à cet égard, l'avantage d'aborder la concertation avec l'autorité politique, non par des questions d'ordre matériel (qui ne devraient relever que de l'application et non du but), encore moins par des question d'ordre moral (qui ne devraient relever dans le cadre d'un service public que de la loi), mais par des propositions d'amélioration de la vie de la collectivité.

Cette tâche suppose une attention aux politiques publiques. Mais elle suppose aussi, et sans conteste, une prise en compte des besoins de la population à desservir. Nous entendons ici par besoins, non toute demande, mais toute attente, exprimée ou non exprimée, qui entre dans le cadre et les limites des choix politiques. Le rôle du marketing public est alors d'identifier la nature de ces besoins, puis d'y ajuster l'offre de service.

Mais le rôle d'aide à la décision des bibliothécaire ne s'arrête pas là. On sait que la décision politique ne consiste pas à être formellement en accord ou en désaccord avec tel ou tel projet, mais de déterminer s'il est pertinent ou non, au regard d'un bon usage de l'argent public, de consacrer les ressources nécessaires à sa réalisation. Il convient donc qu'afin de permettre la prise décision, les bibliothécaires soit en mesure d'assortir leurs propositions d'une estimation précise de leurs coût.

Les choix faits, les ressources attribuées, il restera alors à optimiser les moyens puis à rendre compte des résultats obtenus.

Applications dans la définition du plan stratégique de la bibliothèque de Fresnes.

Le plan stratégique de la bibliothèque de Fresnes a été établi sur une période de six ans correspondant à la durée du mandat électoral de l'équipe municipale.

Pour chaque orientation documentaire ou de service, les enjeux sont abordés en termes concrets et compréhensibles par tout un chacun :

1. **Pourquoi et pour qui ?** Il s'agit ici de définir des propositions d'objectifs combinant des visées de politiques publiques appliquées à des segments explicitement identifiés, définis, et si possibles quantifiables, de la population.
2. **En quels domaines et à quel niveau ?** Par exemple, dans le domaine documentaire, une segmentation des domaines de type classification du Congrès, et une codification des niveaux de type *Conspectus*
3. **Sous quelle forme ?** Par exemple, types de documents, d'installation ou de service
4. **A quel coût ?** Plan de financement pour une éventuelle mise à niveau puis, pour la mise à jour régulière du rayon

Voici, à titre d'exemple, la partie concernant la division documentaire mathématique :

MATHEMATIQUES
MATHEMATICS/Mathematics (General)
LCC : MAT/QA1-75.4
Dewey : 510 (<i>Mathematics</i>)
Cote validée : 51
Rayons connexes : Physique, Biologie, Chimie, Techniques, Informatique, Sciences humaines (épistémologie, logique), Economie et gestion.

Pourquoi et pour qui ?

- ❑ Faciliter et démocratiser les conditions d'étude en mathématique des écoliers (écoles maternelles et primaires), collégiens et lycéens (lycées généraux et professionnels) ;
- ❑ Faciliter et démocratiser les conditions d'étude des étudiants ou apprentis engagés dans l'étude de disciplines universitaires ou professionnelles qui requièrent des connaissances mathématiques élémentaires (comptabilité, électrotechnique, économie, statistique, philosophie etc.) ;
- ❑ Servir les besoins de formation continue des adultes exerçant ou se convertissant à des professions qui nécessitent des connaissances mathématiques élémentaires (ouvriers, techniciens, ingénieurs, comptables, etc.) ;
- ❑ Servir la formation continue des personnels techniques et administratifs de la fonction publique (épreuves d'arithmétique, d'analyse et de géométrie) ;
- ❑ Servir la promotion sociale des personnels techniques et administratifs de la fonction publique (préparation aux concours ou aux tests et entretiens d'embauche) ;
- ❑ Contribuer, en partenariat avec les travailleurs sociaux, à l'insertion sociale par la formation aux savoirs arithmétiques élémentaires (savoir compter).

En quels domaines et à quel niveau ?

En matière de contenu documentaire le projet vise à recouvrir :

- ❑ Une représentation large et systématique des notions élémentaires des mathématiques ;
- ❑ Des informations sur l'histoire et le développement des mathématiques ;
- ❑ Une sélection restreinte d'œuvres des mathématiciens particulièrement représentatifs de l'histoire de la discipline ;
- ❑ Une représentation, sous un angle didactique, des catégories du domaine mathématique, de l'école maternelle au premier cycle universitaire, à savoir :
 - Arithmétique ;
 - Géométrie ;
 - Analyse ;
 - Probabilités ;
 - Logique ;
 - Algèbre.
- ❑ Une représentation synthétique des notions élémentaires dans une optique de remise à niveau et/ou de préparation aux concours, à savoir :
 - Calcul numérique (théorie des ensembles, additions, multiplications, factorisations, fractions etc.) ;
 - Tableaux et fonctions numériques (proportionnalité, études de fonctions, graphiques etc.) ;
 - Etude de fonctions non linéaires (ensemble de définitions, dérivés, tableaux de variations etc.) ;
 - Connaissance des règles et des figures de base de géométrie plane et dans l'espace (système euclidien, calculs d'aires, de volumes, savoir dessiner "à la règle et au compas" etc.) ;
 - Vecteurs et transformations de l'espace (notion de repère, colinéarité, opérations sur les vecteurs etc.)
 - Opérations et résolutions des équations et inéquations (à une ou plusieurs inconnues, premier ou second degré, résolution graphique etc.) ;
 - Elaboration et interprétation d'un tableau statistique (fréquence, distribution, écart-type etc.) ;
 - Calcul matriciel (définitions, règles de calcul, utilisation dans les techniques etc.) ;
 - Règles de base des opérations logiques (règles booléennes, implication, équivalence, tableau logique etc.).

Sous quelle forme ?

En matière de type de documentation le projet vise à recouvrir :

- ❑ Des dictionnaires et encyclopédies des notions mathématiques ;
- ❑ Des ouvrages élémentaires d'apprentissage de la numération (comptine numérique, découverte des nombres etc.) destinés aux classes d'école maternelle et de début d'école primaire ;
- ❑ Une sélection régulièrement renouvelée de manuels et de didacticiels indispensables à l'étude des mathématiques de l'école primaire au premier cycle universitaire ;
- ❑ Une sélection régulièrement renouvelée d'annales des principaux examens scolaires comportant une épreuve de mathématiques : Brevet des collèges, Baccalauréat général et professionnel ;
- ❑ Une sélection régulièrement renouvelée d'ouvrages de préparation aux concours de la fonction publique et de remise à niveau ;
- ❑ Une sélection limitée de documents biographiques et historiques ;
- ❑ Des accès définis à une sélection de sites consacrés à l'étude ou au développement des mathématiques (exercices corrigés, histoire des mathématiques, vulgarisation et états de la recherche etc.).

A quel coût ?

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Objectif	1b	2a	2a	2b	2b	2b
Coût en € constants	304.90	700	700	350	350	350
Commentaires						
Bien que limitée cette collection devra être, pour la majeure partie, renouvelée tous les quatre ans. Les objectifs de formation pouvant être considérés comme prioritaires, il conviendra en outre, en cas de succès auprès du public, d'envisager un nombre d'exemplaires suffisant pour garantir la disponibilité des documents						

On comprendra que le débat avec l'autorité politique portera essentiellement sur « pourquoi et pour qui ? » et sur « a quel coût », l'un ne pouvant être retenu sans l'autre. La définition des contenus sert tout à la fois de cadre de travail pour les acquéreurs et de dialogue avec les usagers par la publication du document une fois adopté. L'ensemble facilitera la mise en place des tableaux de bord utiles au pilotage du rayon.

Réalisations, résultats et impact

Progressivement mis en place depuis l'ouverture de la nouvelle bibliothèque en 1999, le plan stratégique produit des résultats d'autant plus encourageants qu'il progressent dans le contexte d'une régression de la moyenne des résultats des bibliothèques françaises.

Le « Pourcentage de fréquentation de la population cible » (ISO 11620, B.2.1.1.)³ a été en 2002 de 23% (en progression pour la troisième année consécutive) alors que la moyenne nationale est 17,38 % (en diminution depuis la deuxième année consécutive). Cette progression est d'autant plus remarquable qu'elle est obtenue auprès des usagers de plus de 18 ans, étudiants, population active et retraités, et alors même que l'on enregistre un tassement – malheureusement tendanciel - de la fréquentation des enfants de moins de 14 ans.⁴

A l'inverse de la tendance des pratiques de lecture, le prêt des imprimés augmente de 10%, ainsi que, de façon générale, le « Taux d'utilisation des documents » (ISO 11620, B.2.2.6) qui passe de 132.84 % en 2001, à 139, 75 % en 2002. Une analyse plus fine montre que les rayons dont le corpus a été méthodiquement développé, notamment dans des domaines comme la philosophie et la littérature, sont ceux où la progression est la plus nette. De façon générale, les usagers sont plus nombreux et utilisent un éventail plus large de domaines documentaires.⁵

Ces succès s'accompagnent d'une efficacité interne elle aussi supérieure aux moyennes nationales. Pour un « Coût par usager » (ISO 11620 B.2.1.2) légèrement inférieur à la moyenne nationale, la bibliothèque est ouverte au public 37 heures 30 d'ouverture, alors que la moyenne nationale, pour les villes de 20 000 à 50 000 habitants est de 27 heures 14, en régression depuis deux ans...

En fondant son approche marketing sur ce qui constitue ses avantages stratégiques sur la distribution commerciale - qualité de la sélection documentaire et cohérence de la collection, compétence intellectuelle du personnel en contact avec le public, espaces et équipements réservés à l'étude, offre d'actions de promotion délibérément culturelle - la bibliothèque de Fresnes obtient des résultats quantitatifs au moins aussi probants, que ceux obtenus à grand renfort de *best sellers* ou de services de type "Café Internet". La raison en est selon nous, assez simple : Cette politique d'offre à finalité politique, toute volontariste qu'elle soit (orientation produit), n'en repose pas moins sur une prise en compte méthodique des besoins de la population (orientation client). Quant à l'interprétation des résultats, il nous semble permis de faire l'hypothèse, au regard de la nature des documents utilisés et des usages exercés, qu'ils sont bien conformes aux objectifs initiaux . C'est en effet la nature des réalisations (*outputs*) et des résultats (*outcomes*) qui permet d'induire des impacts possibles à partir de résultats quantitatifs ; effets qu'il reviendra toutefois à la recherche en sciences sociale d'infirmer, de confirmer ou de relativiser.

³ C'est à dire de la comparaison du nombre des inscrits résidant à Fresnes multiplié par 100 et divisé par l'effectif de la population municipale

⁴ Qui, à Fresnes, représentent toutefois, plus de 65% de la population de 6 à 10 ans.

⁵ Cette statistique ne tient pas compte de la consultation des bases de données et des sélections de sites Internet, qui n'ont pu encore être évaluées pour des raisons techniques.

Qu'il me soit permis de rappeler en conclusion que, n'en déplaise aux apôtres du relativisme culturel et aux dévots de l'illusion managériale, le management et l'évaluation ne prennent leur sens qu'au service d'objectifs politiques (ou en gestion privée, financiers) qu'il convient de ne jamais perdre de vue. Il nous a été maintes fois donné de constater combien ces conseillers sont, pour reprendre une expression de marin, inutiles au mouillage et dangereux en mer. Incapable définir les enjeux, ils ne font que contribuer à disperser l'action.

Il ne nous restent donc plus qu'à nous résigner à assumer nos responsabilités intellectuelles, sociales et de gestion au service de l'intérêt public et dans le respect des règles de la démocratie. Ce défi là présente au moins le mérite de donner envie d'être relevé !

Bibliographie sommaire

France : Commissariat au Plan, *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques : Actes du séminaire Plan-ENA, avril-juillet 1990*, Commissariat au plan ; textes rassemblés par Bernard Perret, La Documentation française, 1991.

Giappiconi, Thierry, *Manuel théorique et pratique des bibliothèques et centres documentaires*, éditions du Cercle de la Librairie, Paris, 2001, ISBN 2-7654-0795-9

Institut d'étude politiques d'Aix en Provence, *Actes du neuvième colloque international : La performance publique*, Politiques et management public, vol. 17, juin 1999, n° 2 ISSN 0758-1726

ISO 2789 Statistiques internationale de bibliothèques

ISO 11620 Mesure des performances des bibliothèques

ISO 9000 et 9004 : 2000

Name of author : Thierry Giappiconi

Institution : Bibliothèque municipale de Fresnes

City and Country : Paris, France

Title of Paper : Bibliothèques, politiques et management public : bâtir un projet choisi, partagé et soutenu par l'exécutif politique de la collectivité

Original language : Français

Brief biographical information : Conservateur en chef de bibliothèque Thierry Giappiconi, est qualifié comme Maître de conférence en sciences de l'information et de la communication. Il associe à son activité professionnelle de direction de la bibliothèque de Fresnes (dont il a récemment dirigé le programme de reconstruction) et de re-management, des activités de recherche et l'enseignement. Son travail d'expertise et de recherche s'effectue notamment dans le cadre de l'ISO (où il participé à l'élaboration de la norme ISO 11620 : Mesure des performances des bibliothèques), de la fondation Bertelsmann, et bien entendu de l'IFLA ou après avoir participé à la mise à jour du manifeste de l'Unesco pour les bibliothèques publiques, il participe désormais à l'activité du comité permanent Management et Marketing. Thierry Giappiconi est l'auteur de plusieurs livres (sur le management, le marketing et l'évaluation des bibliothèques) et de nombreux articles publiés ou traduits en plusieurs langues.