

Diplôme de conservateur de bibliothèque

**L'évaluation en bibliothèque publique :
permanence des enjeux, nouveaux
outils, nouvelles méthodes ?**

François Gouyon

Sous la direction de Madame Marie-France Peyrelong
Maître de conférences, enssib

Remerciements

Je remercie Madame Marie-France Peyrelong, maître de conférences à l'enssib d'avoir dirigé ce mémoire.

Je remercie Monsieur Thierry Giappiconi, Directeur de la bibliothèque municipale de Fresnes (Val-de-Marne), pour ses précieux conseils bibliographiques, ainsi que pour sa disponibilité.

Je souhaiterais également remercier Madame Martine Van Lierde, son adjointe, pour sa sympathie et sa gentillesse.

Je remercie enfin mon épouse, Masha, dont la présence, l'aide et le soutien m'ont été, comme toujours, extrêmement précieux.

Résumé :

L'évaluation des politiques publiques est une démarche complexe qui, en se fondant sur l'identification des objectifs, des moyens et des résultats d'une politique vise à mesurer son efficacité, son efficience, sa cohérence et sa pertinence. Mise en oeuvre en France à partir des années 1980, elle a été transposée dans les bibliothèques à partir des années 1990. Dans ce contexte particulier, en se fondant sur la définition des missions et des objectifs de la bibliothèque, l'évaluation vise à vérifier dans quelle mesure la bibliothèque répond bien aux besoins de la population qu'elle a à desservir. L'évaluation dans les bibliothèques publiques aujourd'hui permet de mesurer de nombreux aspects de l'activité d'une bibliothèque, même si certains éléments restent difficiles à évaluer.

Descripteurs :

Politique publique--évaluation--France

Bibliothèques--évaluation--France

Bibliothèques publiques--administration

Toute reproduction sans accord exprès de l'auteur à des fins autres que strictement personnelles est prohibée.

Abstract :

Public policies evaluation is a complex method, which is based on the identification of the goals, the means and the results of a policy and that aims to evaluate the effectiveness, efficiency, coherency and relevance of this policy. Implemented in France since the early 80's, it has been adopted in libraries in the late 90's. In this particular context, based on the definition of the missions and goals of the library, it aims to check if the library correctly fulfil the needs of the community it have to serve. Evaluation in public libraries in France today gives the opportunity to mesurate numerous elements of a library's activity and performance, even if some of those elements remain difficult to evaluate.

Keywords :

Public policy--evaluation--France

Libraries--evaluation--France

Public libraries--administration

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
PARTIE 1 : L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	9
1. LES PRINCIPES DE L'ÉVALUATION.....	9
1.1. <i>Définition(s)</i>	10
1.1.1. Les définitions dans la doctrine.....	10
1.1.2. Les définitions dans le droit positif.....	11
1.1.3. Commentaires.....	12
1.2. <i>Principes de la démarche et concepts clefs</i>	13
1.3. <i>Finalités</i>	17
1.3.1. Finalités cognitives.....	17
1.3.2. Finalités normatives.....	19
1.3.3. Finalités instrumentales.....	19
2. LES OUTILS DE L'ÉVALUATION.....	20
2.1. <i>Les outils intellectuels : objectifs, moyens, résultats</i>	22
2.1.1. Diversité et ambiguïté des objectifs.....	22
2.1.2. Le problème de l'identification des moyens.....	24
2.1.3. Les différentes approches de la notion de résultat(s).....	24
2.2. <i>Les outils opérationnels : indicateurs, tableaux de bord et systèmes d'information</i>	26
2.2.1. La production de la connaissance : les indicateurs.....	27
2.2.2. La gestion de la connaissance : les tableaux de bord.....	30
PARTIE 2 : L'ÉVALUATION DANS LES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES	33
1. LES PRINCIPES DE L'ÉVALUATION DANS LES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES.....	34
1.1. <i>Principes généraux</i>	34
1.2. <i>La question des objectifs</i>	35
1.3. <i>La programmation de l'action</i>	38
1.4. <i>L'aide à la décision</i>	40
2. LES MÉTHODES ET LES OUTILS DE L'ÉVALUATION DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES.....	42

2.1.	<i>Définition des missions et des objectifs de la bibliothèque</i>	44
2.1.1.	Objectifs de la bibliothèque et objectifs de politique publique	44
2.1.2.	Identification de la population à desservir et de ses besoins.....	44
2.1.3.	Rôles et missions des bibliothèques publiques.....	47
2.2.	<i>Détermination des moyens à engager</i>	51
2.2.1.	Les moyens humains et financiers	51
2.2.2.	Politique documentaire et plan de développement des collections 54	
2.2.3.	Quels moyens pour quels rôles ?.....	56
2.3.	<i>Mesure de l'activité et du service rendu</i>	58
2.3.1.	Indicateurs et performance	59
2.3.2.	Les normes ISO 2789 et ISO 11620.....	62
2.3.3.	Indicateurs proposés par l'A.L.A.....	64
PARTIE 3 : PRATIQUE ET PERSPECTIVES DE L'ÉVALUATION EN BIBLIOTHÈQUE PUBLIQUE		67
1.	NIVEAU D'ACTIVITÉ ET RÉSULTATS	67
2.	LA MESURE DE L'USAGE SUR PLACE.....	69
2.1.	<i>Méthodes traditionnelles</i>	71
2.2.	<i>Nouvelles perspectives</i>	74
3.	LA MESURE DE L'USAGE DES SERVICES ÉLECTRONIQUES.....	77
CONCLUSION		83
BIBLIOGRAPHIE		85
TABLE DES ANNEXES		89

Introduction

Longtemps, on a pu penser que l'action des bibliothèques publiques, l'action en faveur de la lecture publique, s'apparentait davantage à un projet de type prométhéen qu'à la transposition, dans un champ d'action particulier, d'un projet politique déterminé. En effet, si aux origines de la lecture publique se trouvait réellement un projet politique au sens fort, depuis, au niveau local, le poids des habitudes et d'autres travers ont pu, souvent, faire oublier cette réalité et tendre à isoler le champ de la lecture publique du champ des politiques publiques. Dès lors, l'application aux bibliothèques d'une démarche évaluative semblable à celle qui anime les pratiques d'évaluation des politiques publiques pouvait sembler, parfois, incongrue. Pourtant, les bibliothèques ne sont pas étrangères aux préoccupations d'évaluation au sens large. Que l'on pense seulement à l'importance qu'a acquis le taux de fréquentation ou le taux d'impact, qui peut paraître sans cesse ressassé et perpétuellement objet de comparaison entre le résultat local et la moyenne nationale ou entre cette moyenne nationale et celles d'autres pays. L'évaluation des politiques publiques vise précisément, comme nous le verrons, non seulement à identifier ce type de résultat directement observable mais aussi à comprendre d'où il vient et, surtout, à le ramener aux objectifs initialement fixés à la structure qui l'a obtenu. Elle intéresse donc directement les bibliothèques dans la mesure où celles-ci acceptent l'idée qu'elles sont parties prenantes d'une ou de plusieurs politiques publiques et que leurs objectifs découlent directement de ces politiques.

La transposition de l'évaluation des politiques publiques vers les bibliothèques et la mise en œuvre de la démarche évaluative à leur niveau intéresse depuis déjà plusieurs années le monde des bibliothèques, comme en témoigne la littérature sur le sujet. Cette transposition, relativement systématique, permet, dans une large mesure, de faire bénéficier les bibliothèques de tous les bienfaits que l'évaluation apporte aux politiques publiques en général. Cependant, l'évolution des missions des bibliothèques, mais aussi de leur environnement, n'est-elle pas porteuse, à certains égards, d'un renouvellement

potentiel, ou d'un enrichissement des méthodes et des outils de l'évaluation ? Dans la mesure où les enjeux de l'évaluation, pour les bibliothèques publiques, resteraient identiques, quels sont ces enjeux ? Quels sont les méthodes et les outils de l'évaluation en bibliothèque publique ? En quoi peut-on dire que l'on assisterait, potentiellement, aujourd'hui, à un renouvellement ou à un enrichissement de ces outils et de ces méthodes ?

Pour répondre à ces questions, nous examinerons dans un premier temps quels sont les fondements de la démarche d'évaluation des politiques publiques. Nous nous intéresserons ensuite à la transposition de cette démarche dans le monde des bibliothèques. Nous verrons enfin, comment, au-delà des méthodes et des outils « classiques », grâce à de nouvelles opportunités, l'évaluation « comble des brèches » en permettant d'évaluer ce qui, jusqu'alors, était difficilement évaluable.

Partie 1 : L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques fait l'objet d'une réflexion au niveau national depuis les années 1980. Cette réflexion s'inscrit dans un mouvement de pensée qui trouve ses origines dans la crise économique que connaissent les pays occidentaux depuis les années 1970, crise qui a imposé une recherche de rationalisation de l'action publique dans le sens de la réalisation d'économies budgétaires. Depuis cette période, les difficultés d'ordre financier rencontrées par l'État ont persisté. A ces difficultés se sont ajoutées des remises en cause à plusieurs niveaux de la légitimité et de l'efficacité de l'action publique. Ces remises en cause venant aussi bien de simples citoyens ou de groupements de citoyens que de mouvements politiques représentés au niveau local ou national ou encore d'instances supranationales telles que la Communauté (puis Union) européenne. Dans ce contexte, à la suite de plusieurs démarches antérieures, les responsables et les exécutants de l'action publique à tous les niveaux (local comme national) ont cherché, dans l'évaluation des politiques publiques, des réponses aux problèmes soulevés.

1. Les principes de l'évaluation

Aux origines de la réflexion qui a conduit à la mise sur pieds des principes de l'évaluation des politiques publiques on trouve, dès les années 1970, une démarche novatrice à l'époque, dénommée « rationalisation des choix budgétaires » (RCB). Cette démarche, qui cherchait à fonder en rationalité les affectations de crédits aux différentes politiques menées par l'État, visait à la modernisation de la gestion publique. Par la suite, à cette préoccupation s'en sont ajoutées d'autres, d'amélioration de la performance publique et d'identification des modes d'intervention les plus efficaces au moindre coût, le tout visant à pouvoir rendre compte des résultats de l'action publique à des citoyens de plus en plus exigeants. Dans cette perspective, et dans la mesure où «*une*

*politique publique, c'est une théorie du changement social*¹, l'évaluation se présente donc comme *“une activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en oeuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles”*².

1.1. Définition(s)

L'évaluation des politiques publiques a fait l'objet, depuis son apparition, de plusieurs tentatives de définition. Nous nous intéresserons ici principalement aux définitions de nature institutionnelle qui en ont été données. Parmi celles-ci, on peut distinguer deux grandes séries : les définitions qui relèvent de la doctrine et celles qui relèvent du droit positif.

1.1.1. Les définitions dans la doctrine

On parle de doctrine pour désigner les textes qui, sans réellement créer le droit, l'interprètent, le commentent ou le critiquent. Sont ici classés dans cette catégorie des textes issus de sources institutionnelles – puisque commandés par des institutions de la République – et un ouvrage de spécialiste.

La première tentative de définition de l'évaluation des politiques publiques rencontrée dans la doctrine est issue d'un rapport rédigé pour le commissariat au Plan en 1985 (rapport Deleau³). Selon ce rapport, *“évaluer une politique publique c'est reconnaître et mesurer ses effets propres”*.

¹ **GIBERT, Patrick.** « L'analyse de politique à la rescousse du management public ou la difficile hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare ». *Politiques et management public*, 2002, vol. 20, n° 1.

² **LECA, Jean.** « L'évaluation dans la modernisation de l'État ». *Politiques et management public*, 1993, vol. 11, n° 2.

³ **DELEAU, Michel et al.** *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie et organisation*. Rapport pour le Commissariat général au Plan. Paris : La documentation française, 1986.

Selon une seconde définition, issue d'un rapport au premier ministre sur l'évaluation des politiques publiques de 1989 (rapport Viveret⁴), *“évaluer une politique c'est former un jugement sur sa valeur”*.

Selon une troisième définition, donnée par Freeman et Rossi, *“l'évaluation doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en oeuvre, de l'efficacité, de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société”*⁵.

1.1.2. Les définitions dans le droit positif

À la suite de ces travaux et dans le cadre de la mise en oeuvre de l'évaluation au niveau national sur les instances des plus hautes autorités de la République (il s'agit ici du Premier ministre), deux définitions, plus complètes, ont été données par des décrets de 1990 et 1998, créant, pour le premier, et modifiant dans le but de l'améliorer, pour le second, un dispositif national d'évaluation des politiques publiques.

Selon le décret du 22 janvier 1990 instituant un Conseil scientifique, un comité ministériel et un fonds de l'évaluation, *“évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés”*⁶.

Un second décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques s'appuie, pour définir l'évaluation, sur les mêmes fondements intellectuels mais cherche à mettre davantage l'accent sur l'analyse des résultats et sur la préoccupation de l'efficacité. Selon ce texte, *“l'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en oeuvre – qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers – et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de*

⁴ **VIVERET, Patrick.** *L'évaluation des politiques et des actions publiques.* Rapport au Premier Ministre. Paris : La documentation française, 1989 (Rapports officiels).

⁵ **FREEMAN, Howard et ROSSI, Peter.** *Evaluation : a systemic approach.* Sage publication, 1989. Cité dans **Sénat.** *L'évaluation des politiques publiques en France.* Rapport d'information n° 392, juin 2004.

⁶ **Premier Ministre.** *Décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.* Paris : Journal officiel de la République Française, 24 janvier 1990.

*cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques*⁷.

1.1.3. Commentaires

Ces définitions permettent de procéder à une première approche satisfaisante de l'évaluation des politiques publiques mais elles appellent tout de même certains commentaires.

Tout d'abord, en ce qui concerne les définitions issues de la doctrine, on peut noter une gradation qui, d'un point de vue épistémologique, nous semble être intéressante et mériter d'être relevée. En effet, la première définition, celle du rapport Deleau, assigne à l'évaluation une finalité qui peut sembler limitée mais qui est en fait relativement ambitieuse. La notion d'*effets propres* renvoie à l'idée qu'il est difficile d'identifier quels sont les changements socio-économiques qui sont attribuables, en propre, à une politique publique déterminée. En effet, le champ de l'action publique est marqué par une complexité sans cesse croissante, en raison de l'entremêlement des politiques et de la multiplicité des acteurs. Pour évaluer une politique, il faut pourtant bien pouvoir *reconnaître et mesurer* ce qui relève d'elle seule. Cette exigence est à rapporter à la finalité assignée à l'évaluation par la seconde définition issue de la doctrine, celle du rapport Viveret. En effet, selon ce rapport, il s'agit de *former un jugement sur la valeur* de la politique évaluée. Or, comment former un tel jugement si les conditions posées par la première définition ne sont pas remplies ? La troisième définition doctrinale, enfin, outre qu'elle rappelle opportunément quelles sont les finalités de toute action publique, introduit des concepts clefs de l'évaluation, tels que les notions d'efficacité et d'efficience, sur lesquelles nous aurons à revenir ultérieurement.

En second lieu, les définitions issues du droit positif, plus complètes, insistent toutes deux sur l'un des enjeux fondamentaux de l'évaluation, à savoir qu'il s'agit de rapporter les moyens mis en œuvre aux résultats obtenus. Plus finement encore, elles introduisent les notions d'objectifs et d'effets, dont nous verront qu'elles sont essentielles en matière

⁷ **Premier Ministre.** Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques modifié par le décret n° 2006-260 du 6 mars 2006. Paris : Journal officiel de la République Française, 7 mars 2006

d'évaluation. Dans le texte du premier décret, les effets attendus d'une politique sont implicitement assimilés à ses objectifs. Cela ressortit à une vision extrêmement positiviste de l'action publique. Le second décret, quant à lui, appelle à peser les moyens mis en œuvre dans le cadre d'une politique, en fonction des effets, mais aussi en étant attentif au rapport entre leur ampleur et les résultats obtenus. Il introduit donc la notion d'efficience, déjà mise en avant par la définition de Freeman et Rossi. Ces deux définitions témoignent bien à leur manière de l'une des finalités essentielles assignées à l'évaluation, qui doit permettre de rendre des comptes sur les politiques menées.

Au final, on peut, avec les rapporteurs du Sénat, retirer de toutes ces définitions que *“l'évaluation comporte toujours un jugement de valeur sur les politiques et les actions publiques, mais un jugement élaboré à travers un processus cognitif rigoureux qui implique la mobilisation d'un appareil critique cohérent et le plus pertinent possible”*⁸.

1.2. Principes de la démarche et concepts clefs

L'évaluation des politiques publiques apparaît donc comme une démarche ambitieuse dont l'ambition est d'éclairer les politiques publiques au terme d'un processus rigoureux pour déboucher sur un jugement, une appréciation.

Elle fonctionne autour du triptyque objectifs/moyens/résultats. La problématique de l'évaluation repose en effet toujours plus ou moins sur l'idée qu'un acteur capable de formuler des objectifs d'action et d'allouer les moyens correspondants apprécie les résultats de son intervention pour en améliorer le fonctionnement. Nous reviendrons ultérieurement sur les notions d'objectifs, de moyens et de résultats. Ces concepts, et d'autres qui leur sont liés, doivent en effet, à notre sens, être analysés en relation avec les outils de l'évaluation. Pour l'heure, en nous fondant sur la signification attribuée à ces trois termes par le sens commun, nous nous attacherons à expliciter d'autres concepts qui sont à notre sens des concepts clefs de l'évaluation et qui sont au fondement des principes de la démarche évaluative.

⁸ **Sénat.** *L'évaluation des politiques publiques en France.* Rapport d'information n° 392, juin 2004.

L'évaluation des politiques publiques est une démarche d'identification des différents types d'interaction entre les objectifs, explicites ou non, d'une politique, les besoins auxquels elle s'efforce de répondre, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs et les résultats obtenus. La mise en œuvre de cette démarche vise à apprécier en premier lieu quelles sont l'efficacité, l'efficacités, la cohérence et la pertinence des actions menées dans le cadre d'une politique publique. Ce sont là les concepts clefs que nous allons nous efforcer de définir.

L'efficacité mesure le rapport entre les moyens et les résultats. Cette mesure nécessite l'existence d'un système d'information, voire de contrôle de gestion, qui permette d'identifier les moyens alloués. La mesure de l'efficacité doit permettre, entre autres, d'effectuer des comparaisons dans l'espace (avec d'autres organisations similaires à celle qui est évaluée) et dans le temps (avec les résultats précédents de la même organisation).

L'efficacités mesure les résultats obtenus au regard des objectifs. Sa mesure nécessite l'existence d'objectifs exprimé clairement, se prêtant à une quantification. L'idéal dans ce sens étant l'existence d'objectifs stratégiques, déclinés en objectifs opérationnels, quantifiables, donc. À propos de l'efficacités, il importe de préciser que l'évaluation n'est pas seulement constatation de résultats objectifs mais aussi mise en évidence de rapports de causalité entre des objectifs (implicites ou explicites) et les effets réels de l'action publique. Ici apparaissent donc deux axes majeurs de l'évaluation qui avaient déjà été mis en évidence au travers des différentes définitions proposées plus haut : l'analyse de l'efficacités, mais également l'identification de liens de causalité entre l'action et ses résultats.

La cohérence se décline en cohérence interne et cohérence externe. La cohérence interne s'intéresse à l'adéquation entre les objectifs assignés à une politique et les moyens alloués à cette politique. La cohérence externe, quant à elle, s'intéresse à l'adéquation de la politique menée avec d'autres politiques.

La pertinence, enfin, s'intéresse à l'adéquation entre les objectifs explicites d'une politique et les problèmes qu'elle est supposée résoudre.

La littérature sur l'évaluation identifie trois temporalités différentes de l'évaluation. Il s'agit de l'évaluation *ex-ante* (au moment de la conception d'un projet), de l'évaluation concomitante (en cours de projet) et de l'évaluation *ex-post* (au terme de la mise en

œuvre du projet). Sans nous étendre plus avant sur ces trois temporalités et en notant bien que, compte tenu de la finalité corrective de l'évaluation, évaluation concomitante et *ex-post* sont difficiles à distinguer (puisque une même politique publique est souvent composée de cycles), il est intéressant de noter que les concepts de cohérence et de pertinence se rattachent sans doute au premier chef à l'évaluation *ex-ante* tandis que ceux d'efficacité et d'efficience se rattachent sans doute au premier chef à l'évaluation concomitante ou *ex-post*.

À travers l'explicitation de ces concepts clefs de l'évaluation des politiques publiques, on voit qu'il est possible de faire ressortir les grands principes qui fondent cette démarche. Comme nous l'avons vu, la démarche évaluative vise à la formulation d'un jugement de valeur sur les politiques évaluées. Pour pouvoir formuler ce jugement de valeur, encore faut-il qu'ait été clairement défini ce qui est considéré comme un succès ou un échec. En effet, on peut affirmer, avec le Conseil national de l'évaluation (C.N.E.), que *“toute évaluation doit partir de critères (...) de référence (...). On ne peut qualifier une action publique de bonne ou de mauvaise que si l'on a été clair sur les critères qui amènent à sa qualification comme telle (...). L'évaluation doit fonder son jugement sur les objectifs initiaux de la politique publique”*⁹.

Un second élément, qu'il importe de bien mettre en avant pour expliciter les principes fondateurs de la démarche évaluative, est que l'évaluation est avant tout un mode de questionnement. En tant que démarche d'analyse de l'action publique et que méthode pour expliciter la mise en œuvre de cette action, sous ses différentes formes, et les relations entre objectifs, moyens et résultats, elle s'intéresse tout particulièrement à la question des causalités. En effet, toujours selon le C.N.E., *“l'évaluation est plus qu'un bilan ou un constat, c'est la compréhension des causes des résultats”* et *“il n'y a pas évaluation tant que la question de la causalité (...) des résultats mesurés (...) n'est pas posée”*. En effet, *“l'évaluation consiste à discerner les facteurs explicatifs des résultats des politiques publiques”*¹⁰.

⁹ **Conseil national de l'évaluation.** *L'évaluation au service de l'avenir.* Rapport annuel 1999. Paris : La documentation française, 2000.

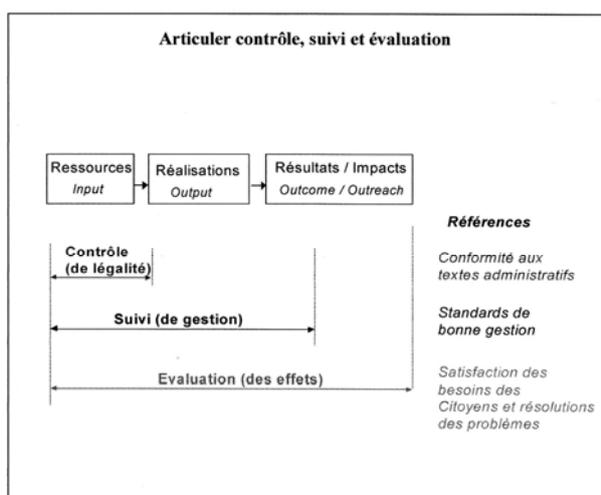
¹⁰ *Ibid.*

Cette dimension d'analyse des causalités permet d'introduire un certain nombre de distinctions qui seront utiles pour mieux mettre en lumière les principes fondateurs de la démarche évaluative.

L'évaluation se distingue tout d'abord du contrôle de régularité auquel sont soumises toutes les administrations participant à la mise en œuvre de l'action publique. Celui-ci, fondé avant tout sur des critères juridiques, vérifie la régularité de l'action publique à partir de critères tels que les enveloppes budgétaires, le droit des finances publiques ou encore les textes législatifs et réglementaires. L'évaluation s'en distingue en ce qu'elle s'intéresse davantage aux résultats pour les bénéficiaires et aux effets socio-économiques de l'intervention publique.

L'évaluation se distingue également du contrôle de gestion. Celui-ci, qui vise à vérifier la bonne gestion des interventions et à produire une analyse régulière sur l'état d'avancement des réalisations en fonction d'objectifs opérationnels, s'apparente à un processus de diagnostic des problèmes et de dialogue entre les responsables opérationnels sur les résultats à atteindre et la façon d'y parvenir dans les meilleures conditions, financières notamment. Il se distingue de l'évaluation par sa temporalité, plus courte, son objet, la mesure de produits et pas d'effets, son champ et sa finalité de pilotage, plus opérationnel et plus ciblé.

Le schéma ci-dessous illustre les articulations entre ces trois démarches :



SOURCE : Conseil national de l'évaluation. *L'évaluation au service de l'avenir*. Rapport annuel 1999. Paris : La documentation française, 2000.

1.3. Finalités

D'une manière générale et au sens large, l'évaluation doit, comme nous l'avons vu, permettre aux représentants des ordres politiques et administratifs, de rendre compte des résultats de l'action publique, ainsi que d'identifier les modes d'intervention publique les plus efficaces au moindre coût. Selon les contextes, la finalité et le domaine concerné, les destinataires de l'évaluation peuvent être très divers. Il peut s'agir d'un exécutif, d'une assemblée délibérante, d'agents des services publics, d'usagers, d'utilisateurs, de contribuables ou, plus largement, de l'opinion publique elle-même. Selon les attentes de ces destinataires, diverses approches de l'évaluation sont possibles. Elle peut viser à une meilleure connaissance des mécanismes de l'action publique, à la rationalisation de la gestion, à servir de fondement à des changements de pratique, ou encore à fournir des éléments pour le débat public.

Dans le but d'exposer clairement et, si possible de manière complète, quelles est l'ensemble des finalités qui peuvent être assignés à l'évaluation, nous sommes partis du principe, retirés des définitions présentées plus haut que l'évaluation servait essentiellement à comprendre, à juger et à agir.

Dès lors nous avons tenté de regrouper les multiples finalités qui peuvent être assignées à l'évaluation en trois grandes catégories : les finalités cognitives, les finalités normatives et les finalités instrumentales.

1.3.1. Finalités cognitives

L'idée de finalités cognitives renvoie à l'un des objectifs qui est communément assigné à l'évaluation, celui de donner une connaissance sur l'action publique.

Plus précisément, il s'agit d'une part de se donner les moyens de mesurer ou d'apprécier, le plus objectivement possible, les effets d'une politique publique sur la société. Il s'agit, d'autre part, de comprendre le processus de mise en œuvre d'une politique et d'obtention de ses effets. En ce sens, l'évaluation peut sans doute être caractérisée comme une procédure permettant de mettre à jour, et peut-être même d'infléchir, les modalités de l'action publique, le rôle des élus, celui des fonctionnaires,

les processus décisionnels, les mécanismes de mise en œuvre des politiques et la participation des différents acteurs à cette mise en œuvre. Le rapport du Sénat précédemment cité ne dit pas autre chose lorsque les rapporteurs y écrivent : *“Pour tenir compte des conditions concrètes d’élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, il faut reconnaître qu’elles sont caractérisées par la prééminence de l’exécutif et par la fréquente complexité des systèmes et des problèmes concernés. Les modalités d’organisation de l’évaluation des politiques publiques doivent être adaptées à ces caractéristiques. Ainsi l’évaluation doit d’abord produire davantage d’expertise que ce que l’organisation administrative traditionnelle est capable d’apporter. Elle apportera ainsi une contribution à la compréhension de l’action publique et jouera un rôle de point d’ancrage à une démocratie plus participative”*¹¹.

En termes de finalités cognitives, l’évaluation a également un rôle à jouer en ce qui concerne les agents chargés de la mise en œuvre des politiques soumises à évaluation. En effet, un processus d’évaluation bien conduit non seulement apportera à ces agents une meilleure connaissance de l’environnement, notamment institutionnel, dans lequel cette politique est mise en œuvre mais il leur donnera en outre une meilleure conscience des enjeux de la politique évaluée, tout en les familiarisant avec l’ensemble des échelons de sa mise en œuvre. Ainsi, le Conseil scientifique de l’évaluation assignait-il à celle-ci une *“finalité d’apprentissage et de mobilisation”* dans la poursuite de laquelle elle devait *“contribuer à la formation et à la mobilisation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s’en approprier les objectifs”*¹².

L’évaluation, enfin, peut apparaître comme un instrument de formalisation de politiques implicites et d’aide à la décision grâce aux préconisations sur lesquelles elle débouche. Elle peut en outre constituer un soutien à un travail d’analyse et de prospective des services, qui peuvent l’utiliser pour expliciter leurs propositions aux élus.

¹¹ Sénat, *op.cit.*

¹² Conseil scientifique de l’évaluation. *Petit guide de l’évaluation des politiques publiques*. Paris : La documentation française, 1996. Cité dans Sénat, *op.cit.*

1.3.2. Finalités normatives

La deuxième grande catégorie de finalités qui peuvent être attribuées à l'évaluation regroupe ses finalités normatives. Il s'agit des cas dans lesquels l'évaluation vise à formuler un jugement de valeur sur les politiques et sur leur utilité.

Cette finalité ne concerne en général que le commanditaire de l'évaluation, qu'il soit représentant de l'exécutif, de l'assemblée délibérante ou en position décisionnaire au sein de l'organisme ou de l'administration dont l'action est évaluée. Il est important de noter que le cas général, pour les finalités entrant dans cette catégorie, adresse plutôt l'évaluation aux responsables politiques.

Au sein de cette catégorie, on peut regrouper deux sous-catégories de finalités. D'abord, une finalité déontologique qui vise à rendre compte aux responsables politiques et aux citoyens de la manière dont une politique a été mise en œuvre ainsi que des résultats obtenus. Le Conseil scientifique de l'évaluation assignait ainsi à l'évaluation *“l'amélioration de l'« imputabilité » des systèmes d'action publique (notion correspondant au terme anglais accountability, au sens de capacité à rendre des comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public démocratique), une finalité informative et une finalité « démocratique »”*¹³. Ensuite, une finalité décisionnelle, qui concerne la préparation des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la réorientation d'une politique.

1.3.3. Finalités instrumentales

L'idée de finalités instrumentales fait référence à l'idée selon laquelle l'évaluation vise à se donner les moyens de maîtriser ou d'adapter la gestion des politiques publiques. Elles consistent principalement en une finalité gestionnaire qui vise, toujours selon le Conseil scientifique de l'évaluation, à *“répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions et améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre”*¹⁴.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

On le voit, l'utilité de l'évaluation réside donc souvent dans l'amélioration des procédures et dans le renforcement du consensus entre acteurs et décideurs, davantage en tous cas que dans la remise en cause globale des politiques.

En effet, intégrer l'évaluation dans la gestion quotidienne facilite le dialogue entre les élus et les gestionnaires tandis que l'évaluation semble bien avoir pour vocation d'animer les pratiques et les discours quotidiens de la gestion. La culture de la mesure qu'elle induit caractérise une action publique qui se légitime, à ses propres yeux et aux yeux du public, par ses résultats. En effet, au-delà de la mesure, l'évaluation rend compte de la valeur de l'action publique.

L'évaluation introduit donc des perspectives qui lui sont propres dans le champ de la gestion publique. D'abord une vision dynamique puisqu'elle se fonde sur l'idée que l'action publique a une finalité et qu'elle vise à rendre compte de la manière dont ces objectifs sont atteints. Ensuite un principe de transparence puisqu'elle s'attache à expliciter les facteurs qui permettent, ou empêchent, les acteurs publics d'atteindre les objectifs qu'ils poursuivent.

2. Les outils de l'évaluation

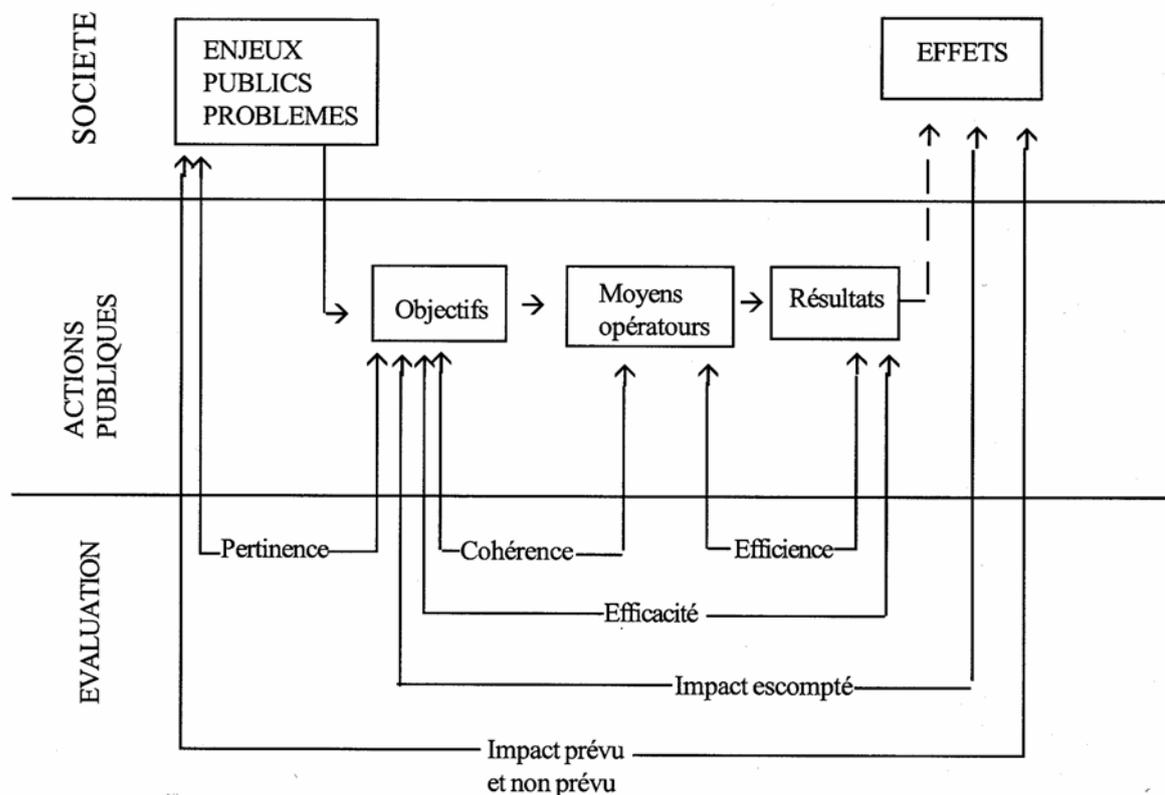
Le mécanisme de mise en œuvre de l'action publique fonctionne selon un schéma bien connu, et mis en lumière depuis longtemps par les sciences politiques et administratives, qui va de l'identification d'une situation posant des problèmes ou porteuse d'enjeux particuliers et de son inscription à l'agenda, jusqu'à la mise en œuvre d'actions dont on attend qu'elles produisent des effets qui contribueront au règlement des problèmes identifiés ou qui seront à la hauteur des enjeux décelés. La finalité de l'action publique réside donc, au premier chef, dans ces effets, qui sont recherchés pour eux-mêmes et en réponse à l'attente du corps social ou à l'émergence d'un débat politique.

Ce mécanisme passe par plusieurs étapes, qui, toutes, peuvent être l'occasion d'une évaluation, à l'aide des concepts dont le sens a été explicité plus haut. À l'identification de problèmes ou d'enjeux particuliers et à leur inscription à l'ordre du jour succède la

définition d'objectifs assignés à la politique qui sera mise en œuvre pour y répondre. Se pose alors la question de la pertinence de ces objectifs relativement aux problèmes que l'on cherche à résoudre. Une fois les objectifs définis, vient la réflexion sur les moyens qui seront attribués à la politique en question. À cette étape, c'est la question de la cohérence de ces moyens relativement aux objectifs qui ont été fixés qui se pose. Au stade de la mise en œuvre des moyens alloués à la politique concernée, c'est la question de l'efficacité qui est posée. Enfin, lorsque vient le moment de l'appréciation des résultats qui ont résulté de cette mise en œuvre à la poursuite d'objectifs bien définis, c'est à l'efficacé de l'action menée que l'on s'intéresse.

Ces interrelations entre les notions d'objectifs, de moyens et de résultats et celles de pertinence, de cohérence, d'efficacité et d'efficacé sont bien mises en lumière par le schéma ci-dessous, devenu un classique de la littérature sur l'évaluation.

Schéma de l'évaluation des politiques publiques



Source : Commissariat général au plan, *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques : actes du séminaire Plan-ENA, avril-juillet 1990* ; textes rassemblés par Bernard Perret, Documentation française, cop. 1991. Cité dans GIAPPICONI, Thierry. *Manuel théorique et pratique d'évaluation des bibliothèques et centres documentaires*. Paris : Cercle de la librairie, 2001 (Bibliothèques).

On le voit, les outils intellectuels de l'évaluation sont au premier chef constitués par ce triptyque indissociable : objectifs-moyens-résultats dont tout découle. Nous allons donc nous consacrer en premier lieu à clarifier ces notions. Nous verrons dans un second temps quels sont, plus concrètement, les outils plus proprement opérationnels de l'évaluation en nous intéressant à la question des indicateurs, en tentant de définir ce que doivent être et comment fonctionnent des tableaux de bord et en nous penchant sur la question des systèmes d'information.

2.1. Les outils intellectuels : objectifs, moyens, résultats

2.1.1. Diversité et ambiguïté des objectifs

La présence d'objectifs clairement définis et assignés explicitement à une politique donnée est un préalable indispensable à la conduite d'une évaluation réussie de cette politique. Pourtant, dans la pratique, souvent, certaines politiques sont conduites sans objectifs clairs, ou avec des objectifs trop généraux ou trop complexes, ou encore sans cibles opérationnelles. L'une des difficultés de l'évaluation réside donc dans le degré de précision des objectifs. Il est plus facile d'évaluer des politiques clairement finalisées. En outre, certaines actions publiques ne se présentent pas toujours sous la forme de politiques explicitement formulées et clairement finalisées. Une grande partie de l'action publique s'exprime ainsi sous forme de fourniture de services pour lesquelles les indicateurs de qualité du service rendu priment sur la formulation d'objectifs. Ce sont les cas où l'on privilégie la mesure de la performance, ou d'une certaine conception de la performance (maîtrise des coûts, compression des délais) à la formulation d'objectifs stratégiques.

Par ailleurs, pour pouvoir mener une évaluation il est important de bien distinguer entre des objectifs et des besoins. En effet, partir des besoins risque de tirer la démarche engagée avec des intentions évaluatives vers une simple étude de stratégie et vers la détermination d'objectifs, ce qui ne constitue qu'un préliminaire (certes indispensable) à

la démarche évaluative. L'évaluation doit en effet s'attacher à l'efficacité finale des actions conduites et ne pas se limiter à une analyse de procédures.

D'après le Conseil national de l'évaluation dans son rapport de 1999 déjà cité, mener une évaluation réussie suppose de *“penser les politiques publiques en termes de systèmes, c'est à dire de passer des objectifs généraux à des objectifs concrets et spécifiques, mesurés à travers des systèmes d'information, alimentés par des indicateurs qui montrent si les objectifs sont réalisés et complétés par une évaluation qui analyse les causes de l'écart entre les objectifs et les résultats”*. Outre que cette sentence a l'intérêt de montrer quels sont les articulations entre les différentes notions que nous allons tenter d'explicitier, elle a aussi le mérite de permettre d'introduire l'idée qu'il peut y avoir différents niveaux d'objectifs, qui sont tous à prendre en compte pour pouvoir mener une évaluation.

La littérature sur l'évaluation s'accorde ainsi à distinguer plusieurs niveaux d'objectifs, suivant le niveau décisionnel et suivant le niveau de mise en œuvre. À ces différents niveaux correspondent différents degrés d'évaluation.

On distingue donc :

- les objectifs globaux, qui correspondent à la finalité ultime de l'action publique entreprise,
- les objectifs stratégiques, qui correspondent aux axes d'intervention principaux qui auront été fixés dans le cadre de la mise en œuvre de cette action publique,
- les objectifs opérationnels, qui ont à voir avec l'organisation de la gestion dans le cadre de la mise en œuvre de l'action publique,
- les objectifs instrumentaux, qui sont susceptibles d'un suivi au quotidien et qui sont associés à l'utilisation des moyens mis en œuvre.

Ces différents niveaux d'objectifs voient chacun leur réalisation associée avec une approche particulière de la notion de résultat, comme nous allons le voir par la suite.

Comme nous l'avons dit, après la définition des objectifs d'une politique émerge la question des moyens qui lui seront attribués. Nous allons donc maintenant nous y intéresser dans la perspective de l'évaluation.

2.1.2. Le problème de l'identification des moyens

On l'a vu, l'un des objets de l'évaluation des politiques publiques est d'identifier les voies d'une meilleure utilisation des moyens alloués à une politique publique pour atteindre un résultat identique (recherche de l'efficience) ou, plus simplement, de mesurer quelle est l'utilisation faite de moyens donnés, pour quels résultats (mesure de l'efficience). Un autre des objets de l'évaluation des politiques publiques est aussi de vérifier le caractère approprié des moyens alloués à une politique publique en fonction des problèmes identifiés qu'elle prétend résoudre et des objectifs qu'elle s'est dès lors vue fixer (vérification de la pertinence).

A priori, l'identification des moyens alloués à une politique ne semble pas devoir présenter trop de difficultés. En effet, le sens commun voudrait que lorsqu'un responsable politique fixe une mission à une administration qui dépend de lui, il lui attribue des moyens en conséquence, qui ne seront dévolus qu'à l'accomplissement de cette seule mission. En pratique, les choses peuvent être plus compliquées. D'abord, il peut être malaisé d'identifier quel est le coût précis d'un service. En effet, comme le rappelle opportunément Thierry Giappiconi, *« un coût n'est pas simplement une dépense mais « un calcul par lequel on regroupe des charges selon un critère jugé pertinent, ce qui suppose que l'on ait défini préalablement l'usage que l'on souhaite en faire »*¹⁵. Ensuite, et dans une perspective d'évaluation, l'identification des moyens consacrés à la mise en œuvre d'une politique publique précise suppose de disposer de données financières et statistiques fiables, issues d'un dispositif d'information permettant une mesure précise de l'activité.

2.1.3. Les différentes approches de la notion de résultat(s)

¹⁵ **GIAPPICONI, Thierry**. *Manuel théorique et pratique d'évaluation des bibliothèques et centres documentaires*. Paris : Cercle de la librairie, 2001 (Bibliothèques).

Comme nous l'avons vu, l'une des principales finalités de l'évaluation est de rendre compte des résultats de l'action publique. La notion générale de résultats recouvre néanmoins plusieurs réalités qu'il importe de présenter.

En matière d'évaluation des politiques publiques, et pour caractériser ce qui ressort d'une action publique, il est usuel de distinguer trois notions qui peuvent sembler proches mais qui recouvrent en fait des réalités fort différentes. Il s'agit des notions de résultat, d'effet et d'impact.

La notion de résultat est la plus simple à appréhender. Il s'agit du produit administratif pur qui résulte des actions administratives courantes (consommation de crédits, produits ou services offerts par exemple). On parle aussi pour les caractériser de réalisations. Ces éléments se situent au niveau le plus basique de l'évaluation et intéressent éventuellement davantage le contrôle de gestion ou les autorités chargées de l'allocation des budgets. Ils peuvent, néanmoins, être parfois utiles lorsqu'il s'agit de mesurer l'efficacité ou l'efficience du service concerné. En cette matière, tout dépend de la nature des objectifs qui sont fixés à la politique concernée et aux services qui sont chargés de la mettre en œuvre et dont l'évaluation aura pour objectif de mesurer le degré de réalisation.

La seconde notion, plus complexe et multiforme est celle d'impact. Il s'agit, en fonction du niveau de réalisation, de la manière dont la politique mise en œuvre agit sur ses bénéficiaires. Lors de la programmation d'une politique, un certain nombre d'impacts sont prévus, escomptés. C'est notamment par leur biais que les concepteurs de la politique en question espèrent atteindre le résultat (terme employé ici au sens commun) qu'ils ont assigné à cette politique. Cependant la mise en œuvre d'une politique peut résulter en un certain nombre d'autres impacts, non prévus, positifs ou négatifs. Comme le met en évidence le schéma présenté plus haut, c'est l'un des rôles de l'évaluation que de mettre en lumière ces impacts non prévus pour, si par exemple ils sont négatifs, réorienter la politique menée, de manière à tenter de les supprimer ou de les éviter.

La troisième notion, centrale pour l'évaluation est celle d'effets. Elle désigne les conséquences qui sont attendues d'une intervention publique en termes de changement social. Il s'agit, relativement aux objectifs de plus haut niveau qui ont été assignés à la politique menée en réponse à l'émergence constatée de problèmes ou d'enjeux particuliers, des résultats socio-économiques de cette politique entraînant des

modifications de l'environnement social, économique ou encore écologique ou culturel visant à répondre à ces problèmes et aux attentes des citoyens. Les effets sont fondamentaux car ils permettent de déterminer dans quelle mesure la politique menée a atteint les objectifs de fond qui lui étaient fixés. Cette dimension de l'évaluation est sans doute la plus complexe car elle demande le suivi d'indicateurs de contexte ou d'environnement qui mettent en jeu des réalités qui peuvent être difficiles à appréhender. Comme on le verra ces indicateurs devront bien évidemment avoir été préalablement déterminés. En outre, comme nous l'avons vu, l'un des enjeux de l'évaluation est bien de distinguer quels sont les effets qui relèvent précisément de la politique évaluée, quels sont ses effets propres. Cela aussi peut s'avérer être d'une particulièrement redoutable complexité.

On le voit, ces trois notions sont proches mais cependant bien distinctes. Elles s'entremêlent néanmoins et sont étroitement dépendantes les unes des autres. Ainsi, les réalisations ou résultats de la mise en oeuvre d'une politique sont le moyen par lequel on cherche à obtenir un impact, touchant en général les bénéficiaires de cette politique, impact, qui, à son tour, doit produire un ou des effets sur la société dans son ensemble, dans le sens d'une amélioration de la situation générale.

2.2. Les outils opérationnels : indicateurs, tableaux de bord et systèmes d'information

Les outils opérationnels de l'évaluation des politiques publiques ont tous à voir avec la notion de pilotage. Les différents processus et procédés liés à cette notion visent à permettre un suivi du niveau de réalisation des objectifs, à mettre en évidence les actions qui sont à conduire pour atteindre ces objectifs, à apprécier le niveau de performance des acteurs et des institutions engagés dans la poursuite de ces objectifs.

Les deux principales grandes catégories d'outils utilisés dans ce but dans une perspective d'évaluation des politiques publiques sont les indicateurs et les tableaux de bord. Ces deux grandes catégories d'outils permettent d'alimenter des systèmes d'information et de mesure capable de rendre compte du degré auquel sont atteints les

objectifs fixés aux différentes actions. En fonction du type d'objectifs concernés, la maîtrise de l'information est plus ou moins aisée. On s'accorde à penser que les objectifs globaux, ou généraux et les objectifs stratégiques peuvent se prêter plus difficilement à ce type de suivi, et par conséquent à une évaluation fine à période courte, le plus souvent pour des raisons d'ordre à la fois techniques et politiques. En revanche, les objectifs opérationnels, qui structurent l'action, peuvent être plus facilement assortis d'indicateurs de mesure et permettre ainsi de renseigner des tableaux de bord et d'alimenter des systèmes d'information. En effet, comme le souligne le Conseil national de l'évaluation dans son rapport déjà cité, *“l'évaluation des politiques publiques est d'autant plus aisée qu'il existe déjà des systèmes d'information appuyés sur des indicateurs pertinents. L'évaluation ne saurait se résumer à la mesure mais est considérablement facilitée si elles dispose de données quantitative et qualitative fiables et mesurées régulièrement”*¹⁶.

Dans le cadre de la mise en place et de l'utilisation de systèmes d'information dans la perspective de l'évaluation des politiques publiques, il s'agit d'abord de produire de la connaissance, ce qui nécessite la mise en place d'indicateurs, puis d'organiser et d'exploiter cette connaissance, ce qui est l'objet des tableaux de bord.

2.2.1. La production de la connaissance : les indicateurs

Si les indicateurs sont indispensables à l'évaluation des politiques publiques, ils n'en sont pas non plus l'*alpha* et l'*oméga*. En effet, isolément, un indicateur ne signifie rien. Il n'a de valeur qu'en fonction de la question à laquelle il doit apporter une réponse, qui doit elle même être correctement formulée et faire réellement sens relativement aux objectifs de l'action qui est évaluée. Deux auteurs, experts reconnus en matière d'évaluation puisque l'un d'entre eux fut rapporteur général du C.N.E., rappellent utilement cette réalité et les limites inhérentes à ces outils dont il faut avoir conscience : *“sans indicateurs, c'est à dire sans étalon de mesure, on ne peut rien mesurer et il est difficile de prétendre évaluer des résultats (...). Mais le choix d'indicateurs de résultat incite toujours à les transformer en objectifs exclusifs de l'action. « Vous obtenez ce que*

¹⁶ Conseil national de l'évaluation. *Op. cit.*

vous mesurez » disent les Anglo-saxons, formule qui résume bien le problème. La contradiction est là : on ne peut se passer d'indicateurs tout en sachant qu'ils produisent souvent des effets pervers. L'idéal serait de ne jamais oublier qu'ils ne fournissent que des « indications » au sens propre du terme qui ne valent rien sans une interprétation collective et acceptée¹⁷.

Une démarche d'évaluation implique nécessairement la mise en place d'indicateurs. Ceux-ci, idéalement, doivent être conçus en même temps que la politique qui sera évaluée. Cela n'est néanmoins pas toujours le cas, et, bien souvent, c'est au moment de la réflexion sur la manière dont sera évalué cette politique que la réflexion sur les indicateurs est engagée. La conception d'indicateurs implique tout d'abord de prendre en compte les objectifs à tous les niveaux de la politique concernée. C'est en fonction de ces objectifs que seront créés les différents indicateurs qui auront pour objet de suivre leur état d'avancement. Une fois ces indicateurs élaborés, ils doivent être validés et expertisés par ceux qui auront à les utiliser. Cette étape doit permettre de bien s'assurer que les indicateurs retenus sont pertinents et seront utilisables. Une fois les indicateurs validés, ils doivent être mis en œuvre par incorporation à la gestion.

On peut relever, dans la littérature sur l'évaluation, deux grandes typologies d'indicateurs que nous allons présenter ici.

La première distingue :

- Les indicateurs de suivi
 - physique, qui supposent une quantification de l'objectif, dont la valeur cible doit pouvoir être comparée à une valeur de base ou de référence, justifiant l'objectif à atteindre,
 - financier, s'intéressant aux moyens budgétaires, à divers ratios, aux coûts financiers, à la consommation de crédits,
- Les indicateurs de réalisation
 - du calendrier,
 - des objectifs intermédiaires, qui doivent avoir été précisément identifiés,
- Les indicateurs d'impacts

¹⁷ TROSA, Sylvie et PERRET, Bernard. « Vers une nouvelle gouvernance publique ». *Esprit*, 2005, n° 2.

- prévus, portant sur la modification de la situation ou du comportement des agents (au sens économique et non pas administratif du terme) ciblés par la politique menée,
- non prévus, qui portent sur des phénomènes observables en lien avec la politique menée, mais non prévus ou attendus,
- Les indicateurs d'effets, ou d'effectivité, qui mesurent la différence entre une situation initiale et une situation finale,
- Les indicateurs de satisfaction, des bénéficiaires de la politique menée, des non-bénéficiaires et des tiers (*i.e.* de l'opinion publique).

La seconde distingue :

- Les indicateurs de pertinence, qui se rapportent au contexte, à l'environnement et à l'adaptation de la politique menée à cet environnement dans le sens du règlement des problèmes constatés,
- Les indicateurs de cohérence, qui se fondent sur les rapports existants entre les crédits mobilisés, les opérations réalisées et les objectifs fixés,
- Les indicateurs d'efficacité et d'efficience, qui se fondent sur les effets, les résultats et les impacts tels qu'ils sont observables et mesurables et les rapportent aux objectifs et aux moyens de la politique concernée.

On voit que ces deux typologies mêlent des indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs. Dans les deux cas, ces indicateurs doivent pouvoir faire l'objet de comparaisons avec d'autres politiques, d'autres territoires, d'autres organisations. En effet, comme le rappelle le C.N.E. dans son rapport déjà cité, *“pour pouvoir interpréter certains résultats quantitatifs et qualitatifs de l'évaluation, des procédures de comparaisons (...), de benchmarking, sont utiles”*¹⁸.

En dernier lieu, en ce qui concerne les indicateurs, il est important de noter que le nombre et la nature des indicateurs retenus pour le suivi et l'évaluation d'une politique doivent être adaptés aux enjeux, au calendrier et aux résultats attendus de l'évaluation. Un nombre trop élevé d'indicateurs ou des indicateurs trop ambitieux risquent de

générer une gestion trop complexe, un accès plus difficile à l'information et d'alourdir considérablement le calendrier de l'évaluation. Il est donc nécessaire de toujours procéder à un arbitrage rigoureux entre la qualité et la pertinence de l'information et les contraintes matérielles liées à sa réunion. En effet, comme le rappelle encore une fois le C.N.E., *“l'évaluation ne se réduit pas à un arsenal d'indicateurs, ceux qui lui sont utiles doivent rester en nombre limité et ne pas donner lieu à lourd travail de collecte”*¹⁹.

2.2.2. La gestion de la connaissance : les tableaux de bord

Les tableaux de bords sont indispensables à la conduite de l'évaluation. Ils sont composés d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui doivent être faciles à exploiter sur le plan statistique. Ils contribuent, dans la perspective de l'évaluation, aux fonctions de diagnostic, de communication, d'information ou d'explication et d'aide à la décision. Ils servent à construire une représentation synthétique d'une ou de plusieurs réalités complexes, changeantes et influencées par de multiples facteurs. Ils ont pour objet de permettre un suivi plus ou moins fin, à fréquence plus ou moins longue ou courte, d'une activité ou d'un groupe d'activités, dans le cadre d'une politique donnée, à des fins, notamment, d'évaluation.

On distingue deux grandes catégories de tableaux de bord.

D'abord les tableaux de bord prospectifs²⁰.

Ils ont pour objet de permettre de prendre en compte plusieurs composantes de la performance, à travers, notamment, quatre dimensions :

- financière, à travers le coût des actions ramené à un objectif d'efficience,
- de qualité du service et d'impact,
- relative aux processus internes, dans la perspective de la satisfaction de l'utilisateur et de la réalisation des objectifs,

¹⁸ Conseil national de l'évaluation. *Op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ KAPLAN, Robert et NORTON, David. *Le tableau de bord prospectif*. Paris : Éditions d'organisation, 2003.

- d'apprentissage organisationnel, en lien avec l'organisation et la gestion des R.H.

Ces tableaux de bords exploitent des indicateurs construits autour de quatre grands axes :

- un axe usager, avec des indicateurs d'efficacité socio-économique et de qualité du service,
- un axe financier, avec des indicateurs d'efficience
- un axe « processus internes », avec des indicateurs d'efficacité, de qualité, voire d'efficience des processus,
- un axe « apprentissage organisationnel », avec des indicateurs portant sur la motivation et les compétences des agents et sur l'efficacité des systèmes d'information.

Ensuite les tableaux de bord stratégiques²¹.

Ils ont pour fonction l'information des dirigeants et des élus sur la mise en œuvre de la stratégie et le niveau de réalisation des différents objectifs de niveau supérieur assignés à une politique. Ils recensent des indicateurs d'environnement ou de contexte, justifiant la formulation des priorités et des objectifs stratégiques, ainsi que des indicateurs permettant de suivre la réalisation des objectifs de la politique concernée. Ces indicateurs sont organisés selon une typologie qui distingue quatre grandes classes :

- des indicateurs d'efficacité socio-économique, en lien avec des préoccupations d'intérêt général,
- des indicateurs de qualité du service,
- des indicateurs d'efficience,
- des indicateurs relatifs à la mesure de l'activité et aux moyens consommés.

On voit donc qu'indicateurs et tableaux de bord permettent la mise sur pieds de systèmes d'information qui peuvent être performants. En lien avec ces systèmes et avec la nécessité pour l'évaluation de réunir de l'information, l'évaluation peut donc

²¹ **ARTHUIS, Jean.** *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF.* Sénat, 2 mars 2005.

contribuer au renforcement de systèmes de contrôle de gestion qui servent d'appui aux politiques publiques en poussant à la mise en place de véritable systèmes de pilotage intégrant des indicateurs descriptifs des actions conduites.

Après avoir tenté d'exposer en détail quels sont les principes et les enjeux de l'évaluation des politiques publiques de manière générale, nous allons maintenant nous intéresser plus précisément à la mise en œuvre de cette démarche dans le domaine des bibliothèques publiques avec toutes les spécificités et les particularités que cela suppose.

Partie 2 : L'évaluation dans les bibliothèques publiques

Pour traiter de l'évaluation dans les bibliothèques publiques, nous nous intéresserons ici exclusivement aux bibliothèques municipales, en raison de leur vocation naturelle à « faire de la lecture publique », ce qui recouvre un certain nombre d'objectifs précisément définissables, mais également en raison de leur rapport spécifique à leur tutelle et de la situation particulière de ces tutelles en termes politiques. Du fait de l'échelle des territoires concernés et des enjeux qui sont propres aux municipalités, il nous semble en effet que, lorsque l'on parle de bibliothèques municipales, la réalité est plus aisément modélisable.

Une seconde précision doit être apportée relativement à ce que l'on entend par « évaluation des bibliothèques publiques », avant d'analyser précisément en quoi consiste cette évaluation. On peut lire ici ou là des textes qui, dans la catégorie de l'évaluation des bibliothèques publiques, incluent le travail qui est fait par la Direction du livre et de la lecture du ministère de la culture (D.L.L.) à partir des statistiques qui sont fournies par les bibliothèques publiques par le moyen de réponses à un questionnaire en ligne²². Selon ces textes, ces statistiques seraient le moyen d'une évaluation menée par l'État, en application des articles R 1422-5 et R 1422-14 du Code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.) et de l'article L 310-1 du Code du patrimoine, des bibliothèques. Il s'agirait d'en « *évaluer les moyens, les modalités de fonctionnement et les activités* », de « *dégager des grandes tendances au niveau national* », de « *mesurer le développement de la lecture publique à l'échelle nationale et de rendre compte de la politique de l'État en ce domaine* », et, enfin, de « *situer les bibliothèques françaises sur le plan européen et international* ». Il nous apparaît important de préciser que, quelques mérites que puisse avoir cette enquête, elle ne

²² **CORDAZZO, Denis.** « Quelle évaluation pour les bibliothèques territoriales ? Ressources, outils, pratiques ». Journée AFNOR du 8 juin 2006 « organiser, gérer, évaluer son activité ». Paris, 2006.

participe en aucune manière à une démarche qui puisse être assimilable à celle qui sous-tend l'évaluation des politiques publiques. Nous n'en traiterons donc pas ici.

Pour présenter l'évaluation dans les bibliothèques publiques, nous allons tout d'abord tenter d'exposer quels en sont les principes avant de préciser quels en sont les méthodes et les outils.

1. Les principes de l'évaluation dans les bibliothèques publiques

1.1. Principes généraux

Les objectifs de l'évaluation en bibliothèque sont comparables à ceux de toute autre démarche d'évaluation des politiques publiques. Il s'agit de rechercher l'efficacité du service public, et notamment de vérifier que la bibliothèque parvient bien aux objectifs qui lui sont assignés. Pour cela on cherche en premier lieu à répondre à deux séries de questions. La première vise à chercher à mesurer quels sont les résultats et les impacts du service rendu à la collectivité au regard des missions et des objectifs qui ont été définis. La seconde vise à tenter de savoir dans quelle mesure les orientations documentaires et de service, les activités, les options (informatiques ou bibliographiques), les procédures (règlement, horaires d'ouverture et de travail, tarifs,...) sont pertinentes au regard des besoins de la population à desservir et de l'efficacité de la gestion.

L'introduction d'une démarche évaluative dans les processus de pilotage des services de lecture publique suppose donc l'utilisation d'outils conceptuels qui soient à la disposition des responsables, au service d'une finalité d'aide à la gestion et à la décision. Comme on l'a vu plus haut, disposer de statistiques nombreuses, approfondies et régulièrement mises à jour est essentiel pour mener à bien cette démarche mais cela ne suffit pas pour évaluer l'action des établissements concernés. Cela par exemple peut être insuffisant pour mesurer la satisfaction des usagers ou encore le service qui leur est rendu précisément, relativement à leurs besoins. Comment, en effet, à partir de simples

statistiques, expliquer la cause d'une réalité bien connue, à savoir qu'un tiers des inscrits en bibliothèque ne se réinscrit pas d'une année sur l'autre ? On touche ici à l'une des spécificités de l'évaluation, qui la distingue du seul recueil de statistiques, qui est, comme nous l'avons vu, la recherche de causalité mais également l'utilisation d'indicateurs qui, comme nous le verrons, sont bien souvent, davantage que de simples statistiques, le résultat du croisement de plusieurs données chiffrées d'ordre statistique. Comme dans le cas des autres politiques publiques, l'évaluation de l'action d'une bibliothèque publique consiste donc, en fonction des objectifs assignés à l'action de la bibliothèque, à mesurer, à l'aide d'outils adaptés, l'efficacité, l'efficience et la pertinence de cette action.

1.2. La question des objectifs

La question qui se pose donc en premier lieu, lorsque l'on parle d'évaluation des bibliothèques publiques est bien celle des objectifs, comme dans le cas de tout autre instrument d'une politique publique ou politique publique elle-même. A cette étape de la réflexion, un premier problème est susceptible de se poser car, pour les bibliothèques municipales, il n'existe aucun texte, aucune disposition à caractère obligatoire, qui fixe précisément leurs missions. On en est réduit, dans une première approche, à recourir à des textes sans caractère officiel réel, tel que le texte de l'Association des bibliothécaires français sur le rôle de la bibliothèque publique rédigé en 1990, la charte des bibliothèques du Conseil supérieur des bibliothèques de 1991 ou encore le manifeste de l'UNESCO sur les bibliothèques publiques de 1994. Ces textes sont, on le sait, très généraux. En outre, comme nous l'avons vu, les objectifs pouvant servir de fondement à une évaluation sont les objectifs formulés, ou validés, directement par l'autorité politique qui est responsable, *in fine*, de la politique mise en œuvre. Il est donc nécessaire, que soit réalisée une démarche visant à préciser les objectifs qui seront ceux de la bibliothèque publique qui mettra en œuvre une démarche évaluative, dans le respect de sa singularité à tous les égards. En effet, comme le rappelle P. Mayol, "*pour évaluer, il faut d'abord savoir ce que l'on veut avec la plus grande clarté. Bien des évaluations souffrent d'un point de départ confus qui ne permet plus d'identifier, au*

*moment opportun, les objectifs qu'il fallait atteindre. C'est que la formulation des objectifs est l'opération la plus délicate dont toute la suite dépend*²³.

S'agissant de bibliothèques municipales, les objectifs déterminés par la tutelle, la municipalité, peuvent parfois paraître très explicites ou très concrets. Mais même alors, *“même si les missions, les buts et les objectifs des établissements sont clairement définis, et ordonnés de façon cohérente (ce qui est loin d'être la règle), l'évaluation des bibliothèques demeure difficile. Dans quelle mesure, en effet, les résultats les plus apparents (prêts, nombres d'usagers, etc.) sont ils réellement significatifs de la portée culturelle et sociale du service rendu ?”*²⁴. Pour autant, à partir de la définition de missions de service public, il est possible de *“formuler des objectifs généraux qui soient l'application concrète de missions de service public à un environnement particulier”*²⁵. Ces objectifs peuvent à leur tour être déclinés en *“objectifs opérationnels d'efficacité dans la fourniture de services par la bibliothèque et d'efficience dans l'affectation et l'emploi des ressources utilisées pour fournir ces services”*²⁶.

Cette logique, appliquée à une mission particulière, est bien illustrée par le tableau ci-dessous :

Mission	Objectifs généraux	Objectifs opérationnels
Contribuer à la formation continue et à l'information de la population active de la ville de au service du développement économique et de l'emploi.	1. Répondre aux besoins d'information et de formation permanente des entrepreneurs et artisans de la commune dans les domaines du droit et de la gestion par..... 2. Répondre aux besoins de formation en bureautique et gestion des actifs et demandeurs d'emploi par...	Toucher...% des entrepreneurs, commerçants et artisans de la ville. Améliorer de...points le taux de satisfaction des entrepreneurs, commerçants et artisans de la ville en matière de formation et d'information dans les domaines du droit et de la gestion. Obtenir un taux de fréquentation de...% des services d'auto-formation à la bureautique par les tranches d'âge de population active.

Source : GIAPPICONI, Thierry. *Manuel théorique et pratique d'évaluation des bibliothèques et centres documentaires.* Paris : Cercle de la librairie, 2001 (Bibliothèques).

²³ **KUPIEC, Anne et al.** *Bibliothèques et évaluation.* Paris : Cercle de la librairie, 1994 (Bibliothèques).

²⁴ **GIAPPICONI, Thierry.** *Op. cit.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

Pour aller plus loin sur cette question des objectifs, on peut, comme on l'a fait dans le cadre de la présentation générale de l'évaluation des politiques publiques, déterminer différents niveaux d'objectifs, qui, chacun, représentent, à leur échelle, une déclinaison spécifique d'un objectif de plus haut niveau et qui, chacun, pourra faire, en fonction de son niveau et des contraintes qui y sont liées, l'objet d'une évaluation, plus ou moins difficile néanmoins, du fait de la difficulté qu'il peut y avoir à rassembler une information pertinente sur le degré auquel sont atteints les objectifs de plus haut niveau et surtout, du fait de la difficulté qu'il peut y avoir à identifier quels sont les effets propres d'une politique sur une situation globale qui peut être d'une grande complexité. Ces différents niveaux d'objectifs déclinés les uns des autres, appliqués à une bibliothèque publique dans le cadre de l'une de ses missions préalablement déterminée, seraient les suivants :

- Objectif global, correspondant aux missions, à la finalité ultime de l'action. Par exemple, pour une politique documentaire, contribuer au développement de l'emploi par une contribution à la formation initiale et continue.
- Objectif stratégique, ou but structurant la mise en œuvre. Par exemple, contribuer à la formation dans un domaine correspondant à l'offre de recrutement observable sur le bassin d'emploi.
- Objectif opérationnel, guidant l'organisation de la mise en œuvre et dont le degré d'atteinte est aisément mesurable. Par exemple, atteindre un niveau correspondant à l'un des besoins documentaires préalablement identifié.
- Objectif instrumental, le plus directement mesurable. Par exemple, toucher plus largement et mieux satisfaire la population visée.

On voit que ces différents niveaux d'objectifs, déclinés, donc, les uns des autres, s'inscrivent dans une logique qui est celle des politiques publiques. A partir d'une visée de changement social, ou en réponse à un problème ou à une situation spécifique identifiée, l'action publique vise à mettre en place un dispositif permettant d'agir, le plus finement possible. Il importe donc, maintenant, de se pencher sur la question de la manière dont, à des fins d'évaluation, mais aussi plus fondamentalement de programmation de l'action, dans un souci de pertinence et de cohérence, donc renvoyant

également à des notions liées à l'évaluation, les missions ou objectifs globaux de la bibliothèque peuvent être déterminés.

1.3. La programmation de l'action

La programmation de l'action en bibliothèque publique s'ordonne selon l'idée que la bibliothèque, service public et outil de politique publique au service d'un projet municipal mais aussi et surtout d'une population qu'elle a pour mission de desservir, produit des services ayant vocation à répondre à des besoins, clairement identifiés et bien définis, de cette population.

Cette production de service s'organise principalement autour de trois éléments :

- une sélection de ressources documentaires,
- la mise à disposition d'installations,
- une fonction de médiation des ressources, en contact avec le public et par la mise à disposition d'outils.

A partir de ces éléments considérés comme le fondement de toute action de lecture publique, et en fonction des finalités, politiques aussi bien que pratiques, il devient possible d'identifier les grandes étapes de la programmation de l'offre documentaire et de service.

La première de ces étapes consiste à répondre à la question « pourquoi ? ». Il s'agit de savoir quels sont les objectifs de politique publique qui sont poursuivis à travers l'action que la bibliothèque aura à mener. Comme nous l'avons déjà vu, on entend par objectif de politique publique une visée de changement social ou une tentative de répondre à un ou des besoins.

La seconde de ces étapes consiste à répondre à la question « pour qui ? ». Il s'agit donc de tenter de se représenter quelle sera la manière la plus adéquate d'orienter l'action qui devra être menée en fonction de besoins identifiés de segment précis de la population.

La troisième étape consiste à répondre aux questions « à quel niveau, sous quelle forme ? ». Il s'agit de déterminer comment l'offre documentaire et de services va tenter, précisément et concrètement de répondre à ces besoins en ajustant le niveau des

documents offerts et les moyens de la médiation, ainsi que les usages possibles des installations en fonction de ces besoins.

La quatrième étape consiste à répondre à la question « à quel coût ? ». Il s'agit de savoir si les moyens engagés le sont à bon escient compte tenu des objectifs à atteindre ou de savoir si ces actions menées pour atteindre ces objectifs pourraient l'être à moindre coût pour un résultat identique.

On voit bien ici comment ces étapes de la programmation de l'action répondent à leur manière aux éléments fondamentaux de l'évaluation que sont la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience.

Pour mener à bien ce raisonnement, organisé autour de ces quatre étapes, il est nécessaire de procéder à une analyse de l'environnement de la bibliothèque et à l'identification d'un public-cible ou de publics-cibles.

L'analyse de l'environnement se fonde d'une part sur le recueil de données démographiques, économiques et sociales concernant la zone d'exercice des fonctions de la bibliothèque. Elle s'appuie d'autre part sur une analyse des besoins en termes de formation et de culture en fonction du bassin de formation (établissements scolaires, universitaires et de formation professionnelle dont la population est susceptible d'être desservie par la bibliothèque), du bassin d'emploi (tissu économique, perspectives de développement économique) et d'un bilan culturel (niveau d'instruction, besoins en termes d'insertion, environnement culturel en termes d'institution participant à la construction d'une offre culturelle).

Il est alors possible, en fonction des résultats et des données apportés par ce travail d'analyse de l'environnement, d'identifier des publics-cibles, en direction desquels la programmation de l'action visera à faire travailler la bibliothèque selon les principes exposés plus haut. L'identification de ces publics-cibles se fait en cherchant à répondre aux questions suivantes : qui sont les usagers potentiels de la bibliothèque ? Auxquels de leurs besoins la bibliothèque est-elle en mesure de répondre ? Jusqu'où, et selon quel ordre de priorité ?

Tous ces éléments liés à la programmation de l'action servent donc de fondement à l'évaluation de l'action des bibliothèques publiques. En effet, comme nous l'avons vu, sans, d'une part, des objectifs clairs et sans, d'autre part, une transcription en

programme d'action explicite de ces objectifs, il n'est pas d'évaluation possible, ni même envisageable. Nous allons maintenant voir, comme dernier élément de cette présentation des principes de l'évaluation des bibliothèques publiques, quels sont les vertus d'un système d'évaluation en termes d'aide à la décision (appellation sous laquelle nous regroupons les différentes finalités de l'évaluation présentées auparavant) et quelles sont les qualités attendues d'un outil d'évaluation.

1.4. L'aide à la décision

Comme on l'a vu, l'évaluation a pour but de permettre de déterminer quelles sont les options et les procédures les plus adaptées et les plus efficaces, de faire valoir des résultats et de servir de base de dialogue avec une tutelle, le personnel ou encore les usagers. Elle cherche à atteindre ces buts, en bibliothèque, d'une part par l'identification explicites des orientations (choix et priorités) de la collectivité à laquelle la bibliothèque est rattachée et la contractualisation des objectifs avec l'autorité politique, et d'autre part, par la définition d'une stratégie comprise et acceptée par les personnels.

A partir des travaux de l'équipe de recherche « Système d'information et interface » (réunissant notamment Lamia Badra, Richard Bouché et T. Giappiconi) sur les systèmes d'aide à la décision, présentés lors de la troisième conférence internationale de Northumbria sur la mesure de la performance dans les bibliothèques et les services d'information²⁷, il est possible de présenter l'articulation entre évaluation et systèmes d'aide à la décision.

Selon ces travaux, il y a deux manières possibles d'organiser les indicateurs pour évaluer. Soit par fonction et par service dans le cadre de chaque mission, ce qui permet de vérifier si les objectifs sont atteints et si l'impact escompté est provoqué. Soit en termes de performance par mission, avec dans chaque cas des indicateurs d'impact, de qualité perçue, d'efficience et de pertinence.

²⁷ **BADRA, Lamia, BOUCHÉ, Richard et GIAPPICONI, Thierry.** « Evaluating public and academic libraries for better management: the French approach and methodology ». In School of Information Studies University of Northumbria at Newcastle, *Proceedings of the 3rd Northumbria international conference on performance measurement in libraries and information services, "Value and impact", Friday 27 to Tuesday 31 August 1999.* Newcastle upon Tyne : Information North, 2000.

A partir de ces éléments, l'équipe de recherche identifie trois grandes qualités attendues d'un système d'évaluation :

D'abord une capacité à évaluer les objectifs définis, en regard des ressources engagées et des résultats obtenus. Le système doit permettre de gérer et de mettre à jour les données recueillies par la bibliothèque en interne ou sur son environnement, dans le but d'aider à la prise de décision en présentant plusieurs alternatives.

Ensuite, la possibilité de générer des documents statistiques synthétiques et lisibles et de fournir une information concernant l'impact des activités et des services, avec la possibilité de sélectionner une information pertinente, concernant le fonctionnement de la bibliothèque, pour transmission à ses partenaires.

Enfin, la capacité d'analyser les performances de la bibliothèque, en relation avec son environnement par des méthodes d'analyse de marché et de benchmarking et grâce à la sélection de trois catégories d'indicateurs :

- relatifs à l'efficacité de l'action de la bibliothèque, comparant, donc, les objectifs aux résultats (par exemple le taux d'impact),
- relatifs à l'efficacité de l'action de la bibliothèque, comparant, donc, les résultats obtenus aux ressources mobilisées (par exemple le coût par usager ou le coût total par unité cataloguée),
- relatifs, enfin, à la pertinence de l'action de la bibliothèque, en comparant, donc, les ressources engagées aux objectifs initialement fixés (par exemple en évaluant la collection par la méthode du conspectus).

On le voit, un système d'évaluation qui permettrait d'obtenir de tels résultats serait donc directement assimilable à un système d'aide à la décision. C'est en fait bien, comme nous l'avons vu, la finalité ultime de l'évaluation que de permettre à la direction de la bibliothèque, comme à ses personnels, de fonder en rationalité ses choix. Nous allons maintenant voir quels sont, concrètement, les méthodes et les outils qui sont à la disposition des bibliothèques pour atteindre un tel résultat.

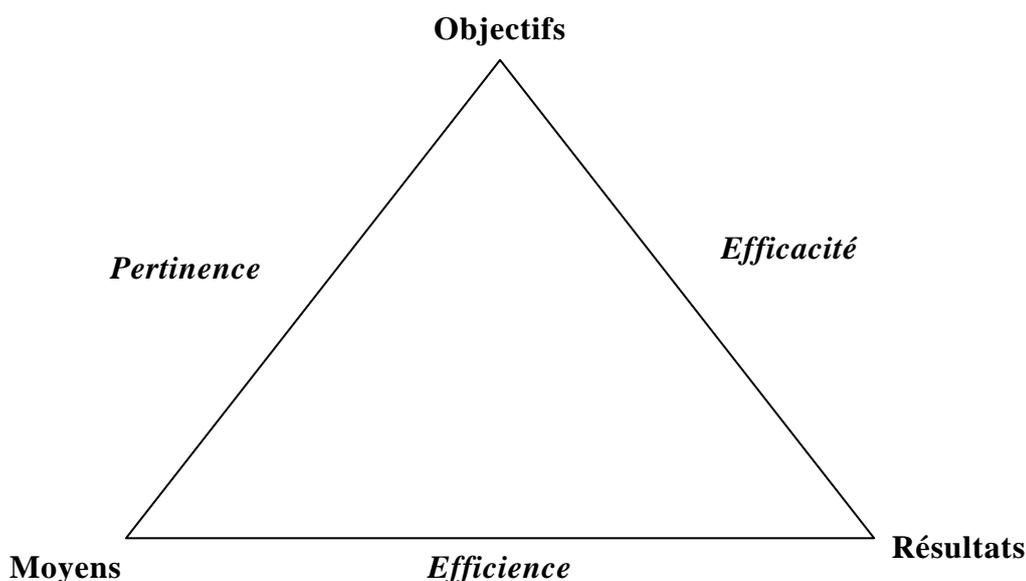
2. Les méthodes et les outils de l'évaluation des bibliothèques publiques

Comme nous l'avons vu, l'évaluation d'une action publique ou de l'action d'une administration ou d'un service public s'ordonne en premier lieu autour du triptyque objectifs-moyens-résultats. Les bibliothèques publiques n'échappent pas à cette règle, aussi, pour présenter quels sont les méthodes et les outils de l'évaluation de leur action, dans tous les sens du terme et dans toutes ses dimensions, organiserons nous notre propos autour de ces trois éléments fondamentaux.

Comme nous l'avons vu également, l'évaluation s'inscrit dans un dispositif plus large, qui peut être qualifié de stratégique. Ce dispositif peut être décomposé comme suit.

La première étape consiste en une clarification des domaines d'activité de la bibliothèque et des orientations de politique publique dans lesquelles elle doit inscrire son action. La seconde étape est l'établissement d'un bilan stratégique par rapport à ces orientations. La troisième est l'étude des besoins de la population à desservir. La quatrième consiste en une définition, à partir des éléments établis précédemment, des buts et des objectifs de la bibliothèque. Vient ensuite la segmentation de l'offre documentaire et de service en fonction des buts et objectifs qui ont été identifiés. Ces éléments fournissent une base pour une contractualisation avec l'autorité publique et serviront à l'évaluation des résultats et, si possible, à l'appréciation des impacts de l'action menée par la bibliothèque. Éventuellement, à l'issue de ces différentes étapes et notamment de l'évaluation menée, il peut être décidé de concevoir et de mettre en œuvre des mesures correctrices qui viseront à une recherche plus efficace de l'atteinte des objectifs de premier niveau.

On le voit, toutes ces étapes procèdent d'une réflexion approfondie qui s'appuie sur le triptyque objectifs-moyens-résultats, et l'évaluation apparaît bien comme la composante essentielle de ce dispositif, en ce qu'elle permet de lui donner une cohérence. La réflexion sur ce triptyque essentiel dans une perspective d'évaluation conduit évidemment, nous verrons comment, à interroger à la fois l'efficacité, l'efficience et la pertinence des actions menées, comme l'illustre le schéma ci-dessous :



Il semble important, ici, de clarifier un point. Nous avons, dans la partie de ce travail traitant de l'évaluation des politiques publiques, établi une nette distinction entre cohérence et pertinence. En effet, dans l'ensemble de la littérature sur l'évaluation des politiques publiques, ou, en tous cas, dans tous les ouvrages et documents que nous avons pu consulter, la cohérence désigne l'adéquation entre les objectifs et les moyens tandis que la pertinence s'intéresse à l'adéquation entre les objectifs d'une politique et les problèmes qu'elle se fixe de résoudre ou les enjeux auxquels elle tente de répondre. Cependant, dans la littérature portant spécifiquement sur l'évaluation dans les bibliothèques, les deux notions semblent parfois se confondre. Ainsi, T. Giappiconi parle-t-il des « *indicateurs de pertinence (ou de cohérence)* » tandis qu'il explique que « *la pertinence (...) [est] la mesure de l'adéquation entre un objectif donné et les ressources dont une organisation (en l'occurrence la bibliothèque) dispose pour y parvenir ou, en d'autres termes, comme la mesure des écarts entre les objectifs et les moyens. On retiendra toutefois que, selon les auteurs, cette dimension de l'évaluation peut être dénommée autrement, notamment « cohérence [entre les objectifs et les moyens] »* »²⁸.

Aussi, dans la suite de ce travail, adopterons nous la terminologie la plus usitée dans la littérature portant sur l'évaluation dans les bibliothèques et, pour parler du rapport entre les objectifs et les moyens adopterons nous le terme de « pertinence ».

²⁸ GIAPPICONI, Thierry. *Op. cit.*

2.1. Définition des missions et des objectifs de la bibliothèque

2.1.1. Objectifs de la bibliothèque et objectifs de politique publique

Une bibliothèque publique est un service public. Elle est financée par la collectivité et son action vise à servir l'intérêt général ou des intérêts publics. Les objectifs qui lui sont fixés sont donc étroitement liés à ceux du pouvoir politique au service duquel elle est placée, le pouvoir municipal dans le cas qui nous intéresse, qui est l'instance à qui revient la responsabilité de déterminer en quoi consiste cet intérêt général ou ces intérêts publics au niveau de la commune. La bibliothèque doit justifier vis-à-vis de ce pouvoir de résultats dont l'évaluation est *in fine* éminemment politique, donc nécessairement subjective. En fait, la définition des missions et des objectifs de la bibliothèque est très directement reliée à la formulation d'un projet politique et à la détermination subséquente d'objectifs de politique publique. En fonction de ces objectifs de politique publique, la bibliothèque travaillera à identifier des objectifs plus circonscrits, directement applicable à son champ d'action particulier.

Par exemple, en lien avec un objectif de politique publique cherchant à favoriser l'insertion, l'égalité des chances dans la réussite scolaire et le développement de l'enfant, la bibliothèque pourra se fixer de contribuer au développement de la lecture par la mise à disposition de livres auprès des enfants de moins de six ans. Cet objectif général pourra se décliner en objectifs plus opérationnels comme l'amélioration du nombre d'utilisateurs actifs de moins de 6 ans ou le fait de conduire un certain nombre d'actions de sensibilisation auprès des parents et des éducateurs.

2.1.2. Identification de la population à desservir et de ses besoins

Pour une bibliothèque publique, et plus particulièrement pour une bibliothèque municipale, la population à desservir est constituée en premier lieu de la population domiciliée sur le territoire de la circonscription communale. À cette population il convient cependant d'ajouter les personnes qui exercent une activité professionnelle sur le territoire de la commune, ainsi que les résidents temporaires (par exemple les personnes hospitalisées sur le territoire de la commune).

Comme nous l'avons vu lorsque nous avons traité de la programmation de l'action, dans une première approche, l'identification des besoins de cette population peut se faire à travers un travail sur l'environnement, par le recueil de données démographiques, économiques et sociales, ainsi que par un travail sur les usagers potentiels, sur leurs besoins, ramenés à la réponse que la bibliothèque est susceptible d'y apporter, en fonction de ses ressources, de ses moyens et des niveaux de priorité qu'elle aura fixé.

Pour aller plus loin, on peut reprendre la réflexion menée par T. Giappiconi sur la mercatique publique et la segmentation de la population. Dans cette perspective, la mercatique publique repose sur une segmentation de la population inspirée par les études de marché. Elle vise à identifier des catégories de population afin d'en faire des cibles de l'offre de la bibliothèque. Ces cibles doivent être déterminées en fonction d'objectifs de politique publique préalablement établis. La segmentation de la population est ainsi autant politique que stratégique. Le choix des cibles se fait aussi, comme il convient de le rappeler, en termes de satisfaction des besoins et en lien avec ces mêmes objectifs de politique publique. Cette segmentation doit, enfin, correspondre à des catégories objectives et quantifiables de la population à desservir.

La fonction de cette segmentation est bien de servir l'action. C'est la raison pour laquelle les différents composantes de la population identifiées comme cibles doivent constituer des catégories identifiables en termes, par exemples, d'âge, de lieu de résidence, de cursus scolaire ou universitaire, d'activité professionnelle. Pour pouvoir servir à la définition d'objectifs opérationnels, ces catégories doivent, en outre, de préférence, recouvrir des catégories statistiques, telles que celles qui sont utilisées par l'INSEE. Il est important de noter que cette segmentation de la population à desservir est différente de la catégorisation des usagers. En effet, d'une part elle est bien tournée vers la population à desservir, et non pas vers les seuls usagers, à un instant t , de la

bibliothèque. D'autre part, elle est associée très directement à des objectifs, correspondant à des besoins, et non pas à des demandes.

Pour illustrer cette démarche, on peut reprendre deux exemples donnés par T. Giappiconi lors d'une intervention à l'enssib.

Le premier illustre la démarche de segmentation à partir des bassins de formation et d'emploi correspondant au territoire à desservir par la bibliothèque et son influence sur la mise en œuvre de l'action de la bibliothèque en fonction des besoins identifiés. Les différentes étapes en sont les suivantes :

- Analyse du bassin de formation, initiale et continue, en prenant en compte :
 - L'environnement scolaire et universitaire,
 - Le programme des formations
- Analyse du bassin d'emploi, en prenant en compte :
 - L'environnement économique, et notamment les professions exercées,
 - Le contenu des métiers
- Recollement entre les besoins de connaissances et l'organisation des domaines à l'intérieur de la bibliothèque,
- Étude et prise en compte de l'offre documentaire sur le territoire,
- Ajustement du plan de développement des collections et de l'offre de service aux besoins identifiés grâce à la démarche menée jusqu'ici

Le second, sous forme de tableau, illustre la démarche de segmentation en fonction des tranches d'âge et son influence sur la détermination d'objectifs correspondant à des objectifs de politique publique ou à des besoins :

Tranches d'âge	Objectifs
Jusqu'à 6 ans	<input type="checkbox"/> Introduire les jeunes enfants dans l'univers de la fiction et de la lecture
6-10 ans (écoles primaires)	<input type="checkbox"/> Contribuer à la réussite scolaire et à l'égalité des chances devant l'acquisition de connaissances ; <input type="checkbox"/> Favoriser la fonction d'apprentissage de la littérature dans le développement psychologique des enfants et des adolescents.
11-14 ans (collèges)	
15-18 ans (Lycée)	

18-22 ans (premier cycle universitaire)	<input type="checkbox"/> Contribuer à éviter l'échec de plus de la moitié des 65% d'une classe d'âge engagée lors des premières années d'université.
• l'âge moyen des jeunes sortis de formation est de 21, 6 ans	
23-26 ans (Étudiants et actifs)	<input type="checkbox"/> Contribuer à la formation permanente et par conséquent à l'emploi et au développement économique ; <input type="checkbox"/> Favoriser la démocratisation de la connaissance et par conséquent du sens critique scientifique, artistique et politique et par conséquent du niveau de culture et d'exigence démocratique des citoyens.
26-60 (Actifs/au foyer)	
• l'âge de la retraite est de 60 ans pour les femmes et de 60 ou 65 ans pour les hommes)	
60-65 (Retraités/actifs)	<input type="checkbox"/> Favoriser l'information et la culture en faveur d'une meilleure insertion et de l'exercice de la démocratie.
65 et plus (Retraités)	

L'identification de besoins de la population à desservir doit, dans la mesure du possible, être exhaustive. Néanmoins, il est évident que la bibliothèque ne pourra sans doute pas répondre à tous ces besoins en même temps. De même que la détermination de l'intérêt général par les élus ou les représentants de la population établit nécessairement une hiérarchie entre les différents intérêts des différentes couches de la population, intérêts qui, bien souvent, peuvent être contradictoires, de même, la bibliothèque sera fréquemment amenée à faire des choix et surtout à établir un ordre de priorité dans les réponses qu'elle tentera d'apporter aux différents besoins constatés parmi la population à desservir. On peut noter incidemment que cet ordre de priorité pourra justement dépendre, bien souvent, des orientations de politique publique qui auront été choisies au niveau de la tutelle de la bibliothèque.

2.1.3. Rôles et missions des bibliothèques publiques

Il est intéressant de noter que si la démarche que nous venons d'exposer, de déterminations des objectifs de la bibliothèque, en fonctions d'objectifs de politique publique mais aussi en fonctions de besoins identifiés de la population à desservir, est encore relativement inusitée en France aujourd'hui, elle a, en revanche, fait de longue date l'objet d'une réflexion aux États-unis, qu'il nous semble intéressant de présenter

ici. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur un ouvrage publié dans les années 1980 par l'*American Library Association (A.L.A.)*, *Planning and role setting for public libraries : a manual of options and procedures*²⁹.

Cet ouvrage décrit quels sont, précisément, les éléments d'une démarche de planification pour une bibliothèque publique. Les objectifs de cette démarche sont décrits comme étant une meilleure allocation des ressources, l'identification des priorités du services, la capacité de mieux rendre compte des actions menées et la possibilité de mesurer dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints. On le voit, décrite de cette manière, la planification est très proche de la démarche évaluative telle qu'elle est pratiquée en France. Selon cet ouvrage, la planification vise à permettre à la bibliothèque d'atteindre l'excellence, qui doit être définie localement et qui dépend de la manière dont les services offerts répondent aux besoins de la population à desservir, à ses intérêts, à ses priorités. Là encore, on retrouve des éléments qui sont très directement assimilables à ce que nous avons vu précédemment. La première étape de la planification est décrite comme un travail sur l'environnement. Ce travail vise à identifier les facteurs présents dans cet environnement qui pourraient affecter la fourniture de service, à comprendre quels sont les services dont la population à desservir a besoin, à démontrer aux décideurs publics que la bibliothèque prend en compte son environnement pour déterminer son action et, enfin, à suggérer les rôles, les missions et les objectifs possibles. On retrouve ici aussi des éléments très semblables à ce que nous avons vu plus haut concernant les prémisses de la démarche de détermination des objectifs. Ce travail sur l'environnement se fait là aussi par le recueil de données de natures démographique, économique, sociale et par la prise en compte de la présence d'autres services d'information et de documentation.

A partir de ces éléments, l'ouvrage vise à aider les bibliothèques à déterminer quels peuvent être leurs rôles et leurs missions. Rôles et missions qui seront eux-mêmes déclinés en buts et objectifs. On voit, encore une fois, la proximité avec les éléments de la démarche évaluative relatifs à la détermination des objectifs et notamment aux différents niveaux d'objectifs. L'ouvrage insiste en particulier sur le fait que les objectifs (correspondant donc aux objectifs opérationnels ou instrumentaux dans la

²⁹ **MacCLURE, Charles et al.** *Planning and role settings for public libraries : a manual of options and procedures*. Chicago-Londres : American library association, 1987.

hiérarchie des objectifs que nous avons présentés plus haut) doivent être assortis de critères d'évaluation et de mesure de la performance.

Nous allons présenter succinctement ici quels sont les grande catégories de rôles et de missions que propose l'ouvrage, cela nous permettra, ensuite, de voir de quelle manière la mise en œuvre par la bibliothèque des actions visant à les remplir peut être évaluée concrètement. Cela nous permettra aussi de présenter une vision originale et intéressante du ou des rôles des bibliothèques publiques tout en cherchant à faire le point, de manière exhaustive, sur les différents services que ces équipements peuvent rendre à la population qu'ils ont à desservir.

Le premier rôle attribué à une bibliothèque publique serait un rôle d'animation. La bibliothèque viserait par là à offrir à ses usagers la possibilité de s'approprier le patrimoine commun ou encore de discuter de sujets d'actualité ou de thèmes courants. En choisissant ce rôle, la bibliothèque viserait essentiellement à accroître son attractivité.

Un second rôle serait celui de service d'information et de documentation locale. Il viserait à aider les citoyens à déchiffrer l'information sur les questions et les problèmes liés à l'actualité ou à des questions de société, à soutenir l'emploi et la formation et à fournir une information sur la vie sociale et culturelle locale ou encore sur des enjeux de santé publique.

Un troisième rôle serait celui de « centre de soutien aux études ». Dans ce rôle, la bibliothèque chercherait à assister les élèves et les étudiants dans leur réussite scolaire, ainsi qu'à offrir des possibilités en termes d'auto-formation ou de formation permanente.

Un quatrième rôle, distinct du précédent, serait celui de centre d'auto-formation. Ici, il s'agirait d'offrir un soutien aux personnes engagées dans un processus d'auto-formation, que cela soit au titre de leur culture générale ou à celui de la formation professionnelle permanente. Plus précisément, le rôle de la bibliothèque dans ce cadre consisterait à apporter une aide à la détermination de démarches méthodiques appropriées, à l'identification de ressources adéquates et à l'accès à ces ressources.

Un cinquième rôle serait celui de mise à disposition de collections populaires, c'est-à-dire de collections courantes, répondant à la plus large demande, sur des supports variés, pour des personnes de tous âges. Cela viserait notamment à compléter l'offre

commerciale existante, à apporter un soutien aux activités culturelles et de loisir et à accroître le taux de rotation des collections de la bibliothèque ainsi qu'à améliorer la réputation de celle-ci.

Un sixième rôle serait celui d'éveil à la lecture. Il s'agirait d'encourager les jeunes enfants à développer leur intérêt pour la lecture, et par là même leur curiosité, leur attention, leurs facultés d'observation, de réflexion, de contribuer, enfin, à leur réussite scolaire.

Un septième rôle, serait celui de centre de référence et d'information, visant à fournir rapidement une information exacte, précise et utile et à répondre de cette manière aux besoins aussi bien personnels que professionnels de la population à desservir. Cette réponse à différents besoins d'information et le fait de donner accès aux usagers à une information de qualité sur tous les sujets sont en outre pensés comme permettant à la bibliothèque de contribuer au développement économique.

Le huitième rôle proposé aux bibliothèques publiques, enfin, est celui de bibliothèque spécialisée, destinée à l'utilisation par des érudits ou des chercheurs, pour l'exploration de domaines spécifiques ou la création de nouveaux savoirs.

Cette exposition des différents rôles que peut être amenée à jouer une bibliothèque publique nous permet d'appréhender plus précisément cette question des objectifs, dont, comme nous l'avons vu, la définition est le fondement primordial de toute démarche d'évaluation. En effet, après avoir vu de manière plus ou moins théorique comment ces objectifs devaient correspondre d'une part à des orientations de politique publique et d'autre part à des besoins identifiés de la population à desservir, il nous semblait important, et utile, de tenter de dresser un panorama à peu près exhaustif des rôles que cela pouvait concrètement recouvrir.

Là encore, la bibliothèque ne pourra sans doute pas prétendre à jouer concomitamment tous ces différents rôles. Elle devra nécessairement faire des choix et établir un ordre de priorité. Cela doit se faire, ici aussi, en fonction des besoins constatés de la population à desservir et des orientations de politique publique fixées par la tutelle de l'établissement. Cela se fera très certainement également en fonction des moyens dont dispose la bibliothèque, en fonction de ses points forts relativement à ses collections et aux services qu'elle est à même de rendre ou encore en fonction des compétences

spécifiques que la direction pourra déceler parmi les personnels en service au sein de l'équipement.

Comme nous l'avons dit, le second élément fondateur relatif à l'incorporation de la démarche évaluative à la programmation et à la conduite de l'action concerne les moyens qui seront mobilisés pour la mise en œuvre de la politique ou de l'action qui sera menée. C'est donc à cette question que nous allons nous intéresser maintenant.

2.2. Détermination des moyens à engager

En ce qui concerne les moyens à engager, deux éléments sont fondamentaux, la pertinence et l'efficacité. Si l'efficacité s'évalue plutôt au moyen de mesures telles que celles que nous allons présenter par la suite, dans le cadre de la détermination des moyens à engager, on s'intéresse bien évidemment dès la conception des actions qui seront menées et des orientations documentaires ou de service à la pertinence de ces moyens au regard des objectifs qui ont été déterminés à partir des orientations de politique publique dans lesquelles s'inscrit l'action de la bibliothèque ou des besoins constatés de la population à desservir, identifiés après le travail d'analyse de l'environnement.

2.2.1. Les moyens humains et financiers

Nous ne pourrions pas entrer ici dans le détail des moyens alloués à la bibliothèque en termes financiers ou en termes humains. En effet, ces éléments sont étroitement dépendants du contexte local et se prêtent mal, selon nous, à un exposé qui ne peut malheureusement que se limiter à des considérations d'ordre relativement général. Nous pouvons cependant indiquer que, en ce qui concerne les moyens financiers, ce n'est pas tant leur niveau qui est susceptible de poser problème, tout du moins dans certaines limites, que la pertinence de leur allocation et l'efficacité liée à leur utilisation. En effet, ils seront en général toujours limités et ceci vraisemblablement de plus en plus

étant donné le contexte budgétaire défavorable que connaissent la plupart des acteurs publics. En outre, il est nécessaire de rappeler ici que la mesure de la pertinence intervient justement *ex-ante* pour vérifier que les moyens alloués à la bibliothèque par sa tutelle lui permettent bien de conduire les actions qu'elle doit mettre en œuvre pour répondre aux grandes orientations de politiques publiques déterminées par cette tutelle. Par ailleurs, comme nous l'avons dit, la bibliothèque doit nécessairement déterminer des niveaux de priorités entre les différentes actions qu'elle serait à même de mener en raison des ressources dont elle dispose en interne ou qu'elle serait susceptible de mener pour répondre aux orientations de politique publique déterminées par sa tutelle ou en réponse à des besoins identifiés au sein de la population à desservir. C'est justement aussi parce que la bibliothèque dispose de moyens financiers limités qu'il est impératif, voire inévitable que cet ordre de priorité soit établi. Enfin, comme nous l'avons vu et comme nous le reverrons, la mesure de l'efficacité des actions menées est essentielle. C'est par là que la bibliothèque peut espérer faire autant avec moins de moyens ou davantage avec des moyens constants. C'est également dans cette mesure principalement que la question des moyens financiers se rapporte à l'évaluation, comme nous l'avons déjà dit précédemment.

En ce qui concerne les moyens humains, la marge de manœuvre de la bibliothèque est peut-être, si cela est possible, encore plus limitée qu'en ce qui concerne les moyens financiers. En effet, on le sait, la gestion des ressources humaines dans les administrations et notamment dans les administrations territoriales et municipales – pour des raisons qu'il ne nous appartient pas de juger ici, et selon une logique qui, par divers aspects, peut n'être pas contestable – n'est souvent pas exempte de certaines pesanteurs et, bien souvent, la direction de la bibliothèque ne dispose pas toujours du nombre d'agents dont elle estime avoir besoin mais, en outre, elle n'est en général pas réellement en mesure de choisir tout ou partie de ses agents. Néanmoins, beaucoup peut être fait par l'usage d'outils visant, sinon à fixer des objectifs de performance à chaque agent individuellement, au moins à clarifier ses missions et ses attributions relativement aux objectifs que la bibliothèque cherche à atteindre. Ainsi, dans la perspective de l'attribution à chacun de responsabilités bien définies, l'usage de fiches de postes peut s'avérer très utile. Ces fiches peuvent par exemple présenter une description détaillée du poste occupé, avec ses particularités et le service auquel il se rattache, une liste des

attributions et des missions liées au poste, une description des principales activités qui sont celles du titulaire du poste et les objectifs qui sont fixés à l'agent, par exemple sur la base d'une année. L'évaluation des personnels peut également être un outil précieux pour déterminer quels sont les atouts de chacun des agents et ainsi les orienter vers une fonction ou des responsabilités correspondant le mieux à leur profil.

T. Giappiconi donne ainsi dans son ouvrage sur l'évaluation des bibliothèques un exemple de l'évaluation des agents dans ces deux dimensions d'efficacité et de responsabilité³⁰ que nous reproduisons ici :

- Critères généraux d'efficacité :

Évaluation du personnel en contact avec le public	Évaluation du personnel en base-arrière
- Compétence dans les fonctions de médiation	- Compétence, efficacité
- Efficience (rapidité, bonne gestion du temps)	- Productivité
- Cohésion, solidarité avec l'équipe	- Sens des priorités
- Adaptation aux changements (outils, méthodes)	- Adaptation aux changements (outils, méthodes)
- Comportement envers le public	- Autres
- Autres	

- Critères de responsabilité et d'initiative :

- Aptitude à saisir les enjeux, comprendre et savoir préciser les objectifs à son échelle de responsabilité
- Investissement intellectuel dans les domaines de développement des collections qui lui sont confiés
- Aptitude à établir des relations avec la population à desservir afin de mieux cerner ses besoins
- Rigueur de gestion, capacité à orienter l'activité de son unité de gestion et ses tâches personnelles au service de l'intérêt général de la bibliothèque

³⁰ GIAPPICONI, Thierry. *Op. cit.*

Ces éléments constituent une base pour les entretiens d'évaluation, qui sont, avec l'indispensable management au quotidien, qui doit néanmoins être le plus limité possible dans sa directivité pour garantir autonomie et responsabilité aux agents, les outils essentiels de la détermination du meilleur usage des moyens humains dont dispose la bibliothèque pour atteindre ses objectifs comme, d'ailleurs, l'occasion de *“s'entendre sur le bien-fondé et le réalisme des objectifs au regard de l'environnement et des moyens mis à disposition”*³¹.

2.2.2. Politique documentaire et plan de développement des collections

Les principes qui doivent présider au développement d'une collection sont très directement liés à ceux qui guident le choix des options stratégiques tels que nous les avons exposés plus haut et dont nous avons dit qu'ils entretenaient un rapport très étroit avec la démarche évaluative. C'est en tous cas le cas pour ces principes tels que les expose T. Giappiconi en citant Ronita Bryant : *“« Le but de toute organisation du développement d'une collection doit être de fournir à la bibliothèque des ressources documentaires qui répondent de façon appropriée aux besoins de la population qu'elle a pour mission de desservir dans le cadre de ses ressources budgétaires et humaines. Pour atteindre ce but, chaque segment de la collection doit être développé avec un usage proportionnel à son importance au regard de la bibliothèque et des besoins de ses usagers »*³².

C'est tout l'enjeu de la mise en place d'une politique documentaire et d'un plan de développement des collections. Selon Jérôme Pouchol, lors d'une intervention à l'enssib, une politique documentaire vise à assurer l'efficacité des acquisitions en réponse à différents défis, au nombre desquels la saturation des espaces de libre-accès, la nécessité de défendre ses budgets d'acquisition, l'inflation éditoriale, la question de la validité de l'information, la diversification des supports et des modes d'accès à la connaissance ou encore le polymorphisme des comportements d'emprunt et de

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

consultation. On voit bien que ce qui est en jeu ici est l'efficacité de la bibliothèque dans l'accomplissement de ses missions et la poursuite de ses objectifs passant par sa politique d'acquisition. La dimension stratégique est ici évidente, ce qui conduit J. Pouchol à citer Bertrand Calenge lorsqu'il dit : *“Construire un politique documentaire, c'est en fin de compte construire la stratégie d'ensemble de la bibliothèque”*. En lien direct avec ce que nous avons vu sur l'implémentation de la démarche évaluative à tous les niveaux de la programmation de l'action de la bibliothèque, J. Pouchol rappelle opportunément que le fondement de la définition d'une politique documentaire réside dans les grandes missions de service public de l'établissement. Il identifie également au titre de éléments fondateurs la connaissance du contexte, interne et externe à la bibliothèque. Ces deux éléments nous renvoient directement à la prise en compte des orientations de politique publique et au travail sur l'environnement visant à identifier les besoins de la population à desservir.

À partir de ces éléments, peut être mise en œuvre une politique d'acquisition (mais aussi de désherbage) cohérente fonctionnant autour de la notion de domaine. Cette notion, toujours selon J. Pouchol, renvoie à un ensemble cohérent, avec ses logiques propres, déterminées par le cadre documentaire, les objectifs, la prise en compte de l'environnement et les évolution de contenu, de forme et d'usage. Chaque domaine doit faire l'objet d'un programme prévisionnel annuel, fixant ses objectifs de développement, avec leurs justifications en relation avec les objectifs de la bibliothèque. À l'intérieur d'un même domaine, il est possible de recourir à une organisation fondée à la fois sur un système de cotes validées, permettant de bien s'assurer de la représentation de différents « segments de savoirs » considérés comme essentiels et sur un système d'évaluation des niveaux de profondeur fondé sur le Conspectus.

Sans entrer dans le détail de l'utilisation du Conspectus dans le cadre d'une politique documentaire et d'un plan de développement des collections, conçu, donc, en fonction d'objectifs définis selon les missions confiées à la bibliothèque par sa tutelle, nous pouvons néanmoins indiquer qu'elle suppose l'*“utilisation d'indicateurs reflétant les buts et le niveau d'activité voulus en relations avec les niveau de développement de la collection”*³³. Trois paramètres sont ici à prendre en compte. Il s'agit de *“l'évaluation de*

³³ BADRA, Lamia, BOUCHÉ, Richard et GIAPPICONI, Thierry. *Op. cit.*

*l'existant, de la maîtrise de l'accroissement et de l'attente du résultat*³⁴. Le tout “*au regard d'un objectif préalablement fixé*”³⁵. Cela revient à distinguer trois niveaux de développement de la collection :

- *“La collection actuelle, avec son taux de croissance, qui identifie la capacité de la collection à correspondre aux missions de la bibliothèque,*
- *L'effort d'acquisition, qui représente le degré auquel la collection est développée,*
- *L'état souhaité de la collection, qui correspond aux buts que s'est fixé la bibliothèque en matière de développement de la collection*”³⁶.

2.2.3. Quels moyens pour quels rôles ?

En relation avec les rôles et les missions que nous avons présentés à partir du manuel de l'A.L.A.³⁷, il nous semble intéressant ici de rendre compte des moyens que ce manuel met en regard de ces rôles et missions.

Avant de présenter en détail les moyens correspondants aux différents rôles que la bibliothèque peut choisir d'assumer, le manuel de l'A.L.A. présente un panorama général des moyens dont dispose une bibliothèque et qui doivent être pris en compte comme données. Concernant le bâtiment, il faut tenir compte de son âge, de son état, des flux qui y sont observables (agents et usagers), de la signalisation, de son apparence, de sa localisation, de son accessibilité, de sa visibilité, de l'organisation des espaces. Les collections doivent être envisagées sous l'angle de leur profondeur et de leur étendue, des formats disponibles, des types d'usages, de l'âge et de l'état des documents, de la pertinence du catalogue. Les services s'envisagent en fonction de leurs nombre et de leurs types, de leur usage (volume et nature) et de leur efficacité. L'équipe doit être prise en compte en fonction du niveau de diplôme des agents, de leur niveau de rémunération, de leur expérience, de leur satisfaction relativement au fonctionnement de la bibliothèque, de leurs opportunités de progrès. Le management s'évalue en termes

³⁴ GIAPPICONI, Thierry. *Op. cit.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ BADRA, Lamia, BOUCHÉ, Richard et GIAPPICONI, Thierry. *Op. cit.*

³⁷ MacCLURE, Charles et al. *Op. cit.*

d'efficacité et d'efficacités des différentes unités opérationnelles, d'efficacité du travail administratif et de relation avec les autres bibliothèques. Le budget, enfin, doit être évalué en termes de pertinence, de ventilation et être comparé avec celui d'autres bibliothèques.

Vient ensuite la présentation des moyens appropriés aux divers rôles.

Pour le rôle d'animation, les collections n'apparaissent pas comme fondamentales, en revanche, le personnel doit être engagé auprès des associations locales et être à même d'assurer la promotion des actions de la bibliothèque. En ce qui concerne l'équipement, il faut des locaux adaptés, accessibles et des moyens de communication performants.

Pour le rôle de service d'information et de documentation locale, les collections doivent comprendre un fonds de référence général et offrir des données précises sur les services et les associations locales. Le personnel doit être formé aux techniques documentaires, connaître les services et les ressources de la collectivité, organiser et tenir à jour des index et des répertoires. L'équipement doit être facilement accessible, offrir des espaces de travail et de consultation suffisants.

Pour le rôle de centre de soutien aux études, les collections doivent contenir des documents de toutes natures de niveaux correspondant aux niveaux d'enseignement concernés, et notamment des documents de référence. Le personnel doit connaître les programmes scolaires et travailler en relation avec les enseignants. L'équipement doit être accessible, notamment depuis les établissements d'enseignement, il doit proposer des espaces dédiés au travail individuel, mettre à disposition un outil informatique et fonctionner selon une amplitude horaire appropriée.

Pour le rôle de centre d'auto-formation, les collections doivent comprendre un large éventail de ressources documentaires, adaptées à tous les niveaux, sur tous les sujets. Le personnel doit avoir des connaissances en pédagogie et connaître les principes généraux de la formation et connaître les possibilités locales en termes de formation. L'équipement doit être facile à utiliser, être doté d'une signalisation efficace et d'espaces de travail assurant une certaine tranquillité. Il doit fonctionner selon une amplitude horaire suffisante.

Pour le rôle lié à la fourniture de collections populaires, les collections doivent être variées, sur des supports divers, avec des nombre d'exemplaires suffisants et des documents récents. Le personnel doit avoir une bonne connaissance des attentes du

public, des publications « grand public » et des *best-sellers*. L'organisation du libre-accès doit favoriser le butinage, la signalisation doit être efficace, les rayonnages facilement accessibles, des chauffeuses doivent être à disposition et la bibliothèque doit être facilement accessible.

Pour le rôle lié à l'éveil à la lecture, les collections doivent contenir des documents et supports variés, pour enfants, en nombre d'exemplaires suffisants. Le personnel doit avoir une bonne connaissance du développement des enfants et de la littérature enfantine, être formé aux animations pour enfants. L'équipement doit être accessible, avec des espaces attrayants et un ou des espaces spécifiques pour les animations en direction des enfants, avec un mobilier adapté.

Le rôle de centre de référence et d'information nécessite des collections propres à répondre à tous les besoins d'informations, des documents adaptés à tous les niveaux de lecture, un large fonds de référence, avec des bases de données, des accès Internet, des périodiques et des dossiers d'information. Le personnel doit être disponible, formé à l'usage des outils de référence, avec une expérience de la recherche documentaire. L'équipement doit comprendre des espaces visibles et bien identifiés dédiés aux services de référence et offrir la possibilité d'effectuer des recherches en ligne.

Le rôle de bibliothèque spécialisée, enfin, nécessite des collections comprenant de nombreuses ressources spécialisées, un personnel diplômé, connaissant la méthodologie de la recherche, et un équipement offrant des espaces dédiés, un centre de reprographie et des espaces de travail individuel.

Après cette présentation générale des moyens dont la bibliothèque doit s'assurer de pouvoir disposer pour remplir ses objectifs, déterminés en fonctions des grandes orientations de politique publique et des besoins constatés de la population à desservir, il nous reste maintenant à présenter comment, concrètement, la bibliothèque peut évaluer l'efficacité et l'efficience de son action.

2.3. Mesure de l'activité et du service rendu

La mesure de l'activité et du service rendu par la bibliothèque et surtout l'évaluation du degré auquel la bibliothèque atteint les objectifs qu'elle s'est fixée (ou qu'elle s'est vue fixer) et des conditions dans lesquelles elle atteint ce résultat se fait principalement au moyen d'indicateurs. Nous verrons donc d'abord de quoi il retourne lorsque l'on parle d'indicateurs et comment ceux-ci peuvent être utilisés. Les bibliothèques disposent, pour la mesure de leur activité de deux normes (ISO 2789 et ISO 11620), qui fournissent elles-mêmes une batterie d'indicateurs, nous nous intéresserons donc, dans un second temps, à ces normes. Nous verrons ensuite comment, dans un second ouvrage, l'A.L.A. propose aux bibliothèques de mesurer leur activité et d'évaluer le service qu'elles rendent.

Nous ne traiterons pas ici de l'évaluation propre aux usages sur place et aux services électroniques puisque ces questions feront spécifiquement l'objet d'un traitement détaillé dans notre troisième partie.

2.3.1. Indicateurs et performance

Les indicateurs sont à relier aux objectifs de la bibliothèque. Cependant, comme nous l'avons vu, ils ne constituent pas, en eux-mêmes des objectifs. Ils font davantage figure d'outils, qui servent à calculer et à représenter le niveau de performance de la bibliothèque et à mesurer les résultats obtenus, dans le cadre d'une activité donnée, en relation avec un objectif défini ou une série d'objectifs.

Les indicateurs, pour leur construction, s'appuient sur des données de type statistique. Ils s'en distinguent cependant en ce qu'ils constituent une interprétation de ces données brutes, le plus souvent par croisement entre différentes données ou par comparaison ou rapport entre elles. Ainsi, le nombre d'inscrits à la bibliothèque est-il une donnée statistique. Le total de la population à desservir en est une autre. En rapportant la première de ces données à la seconde, on obtient un indicateur, le taux d'inscription, ou taux d'impact, qui mesure la proportion des membres de la population à desservir inscrits à la bibliothèque.

Pour la construction des indicateurs, il convient donc de rassembler des données en fonction d'une finalité précise, savoir ce que l'on cherche à mesurer et pourquoi on

souhaite le mesurer. Selon T. Giappiconi, “*un indicateur est donc (...) une construction par laquelle on regroupe des données selon un critère jugé pertinent. Cette définition suppose, en toute logique, que l’on ait préalablement défini l’usage que l’on souhaite en faire*”³⁸.

On peut, dans une première approche, présenter les indicateurs utilisables en bibliothèque en les regroupant en trois catégories : les indicateurs d’efficacité, d’efficience et de pertinence.

Les indicateurs d’efficacité sont ceux qui touchent le plus directement à la mesure des résultats de l’activité de la bibliothèque. Dans l’idéal, ils devraient pouvoir permettre de mesurer jusqu’aux impacts et même aux effets de l’action de la bibliothèque. Cependant, comme nous l’avons vu et pour toutes les raisons que nous avons exposées, ce type de mesure peut s’avérer extrêmement complexe. Ces indicateurs sont donc utilisés, plus communément, pour rapporter les résultats de l’activité de la bibliothèque aux objectifs qui étaient les siens. Il s’intéressent donc en premier lieu à l’usage des collections et des services par la population à desservir, comme par exemple le taux d’inscrits, le nombre de prêts par habitant, etc. Comme dans la plupart des cas, ils peuvent servir à établir des comparaisons, dans le temps pour mesurer l’évolution de la performance de la bibliothèque, ou dans l’espace, pour comparer ces performances à celles d’autres bibliothèques.

Les indicateurs d’efficience servent à mesurer comment sont utilisés les moyens de la bibliothèque et à déterminer si ils sont utilisés de la meilleure manière possible, de façon à maximiser le résultat obtenu de l’usage qui en est fait. On s’intéresse donc, dans ce contexte, essentiellement aux différents coûts qui sont liés à l’activité de la bibliothèque. On cherchera ainsi par exemple à mesurer le coût par usager inscrit, le coût par document prêté, par entrée dans la bibliothèque ou par titre catalogué. À partir des ces informations, il devient possible d’évaluer dans quelle mesure les choix qui ont été faits, en termes de procédure ou d’affectation des moyens se sont révélés judicieux. La formulation d’un tel jugement peut ensuite servir ou bien à revoir les procédures ou à redéployer les moyens, voire à en demander de nouveaux, ou bien, au contraire, à appuyer la présentation d’un bilan ou la justification de certains choix ou d’investissements auprès de l’autorité de tutelle. Ici aussi la comparaison avec les

³⁸ GIAPPICONI, Thierry. *Op. cit.*

résultats antérieurs de la bibliothèque ou avec ceux d'autres bibliothèques peut s'avérer particulièrement utile.

Les indicateurs de pertinence, quant à eux, sont, comme nous l'avons vu, dédiés à l'appréciation de la mesure dans laquelle les moyens dont dispose la bibliothèque sont bien en adéquation avec les objectifs qui sont les siens. Ils s'intéressent donc aux ressources dont dispose la bibliothèque à tous les niveaux, aussi bien en termes financiers, qu'en termes de collections, de ressources humaines ou encore relativement à l'équipement lui-même. Il est important de noter ici que, bien souvent, ces divers aspects peuvent être liés. Ainsi, le niveau des collections dans un certain domaine ou encore l'amplitude horaire peuvent dépendre pour une grande part des moyens financiers dont dispose la bibliothèque. Néanmoins, on s'intéresse aussi ici à la mesure dans laquelle la bibliothèque se donne les moyens d'atteindre ses objectifs, en faisant des choix, par exemple, et en établissant des ordres de priorité. Ainsi, si l'un des objectifs de la bibliothèque est d'offrir un niveau d'information dans un domaine scientifique jusqu'au niveau doctorat, par exemple, on évaluera si l'effort consenti en termes de développement des collections pour atteindre cet objectif est suffisant mais aussi, plus simplement, si la bibliothèque peut réellement soutenir cet effort avec les moyens dont elle dispose. T. Giappiconi donne à propos de ces indicateurs un exemple intéressant, qui permet de rapporter des niveaux de résultat à des objectifs déterminés en termes d'information, et que nous reproduisons ici³⁹ :

Type d'indicateur	À comparer avec :
Proportion de réponses non satisfaites par défaut d'information disponible	Objectif d'information dans le domaine considéré
Proportion de réponses non satisfaites par défaut de disponibilité du personnel	Objectif de qualité du service d'information
Proportion de réponses non satisfaites par manque de compétence du personnel	Objectif d'efficacité du service d'information

³⁹ *Ibid.*

Après avoir vu quelles peuvent être les grandes catégories d'indicateurs et quels peuvent être leurs usages, nous allons maintenant présenter plusieurs solutions en termes de construction d'indicateurs et de recueil de données.

2.3.2. Les normes ISO 2789 et ISO 11620

Les bibliothèques disposent, pour mesurer leur activité dans toutes ses dimensions et pour évaluer leurs performances de deux principaux outils normatifs. Il s'agit de la norme ISO 2789, *Information et documentation – Statistiques internationales de bibliothèques* et de la norme ISO 11620, *Information et documentation – Indicateurs de performance des bibliothèques*.

La norme ISO 2789 traite donc des statistiques des bibliothèques. Elle a pour objet de fournir des règles pour la collecte et la présentation de ces statistiques pour l'établissement de synthèses au plan international, assurer la conformité entre pays des mesures statistiques, encourager les bonnes pratiques de statistique dans la gestion des bibliothèques et définir les données exigées par la norme 11620. Si le traitement des statistiques en bibliothèque a été traditionnellement centré sur les collections, les ressources et les dépenses, la norme ISO 2789 permet d'élargir le champ de cette activité à des domaines comme la prestation de service, l'usage, la disponibilité, les résultats, voire même les impacts. L'apport de la norme ISO 2789 réside donc en premier lieu dans les définitions qu'elle donne, qui permettent de bien s'entendre sur les termes, préalable indispensable, à un recueil de données efficaces. À titre d'exemple nous citerons ici quelques-unes de ces définitions :

Bibliothèque : *“organisme ou partie d'un organisme, dont les buts principaux sont de créer et d'entretenir une collection et de faciliter l'utilisation des ressources documentaires et des installations adaptées aux besoins d'information, de recherche, d'éducation, de culture et de loisir de ses usagers”*⁴⁰.

Livre : *“document imprimé non publié en série formé par l'assemblage de feuillets”*⁴¹.

⁴⁰ **International Standard Organization.** Norme internationale ISO 2789 « Information et documentation - Statistiques internationales de bibliothèques », 2006.

⁴¹ *Ibid.*

Emprunteur actif : *“usager ayant emprunté au moins un document au cours de la période de référence”*⁴².

Usager actif : *“usager inscrit, entré à la bibliothèque ou ayant utilisé ses équipements ou ses services au cours de la période de référence”*⁴³.

Le second apport de cette norme réside dans les prescriptions qu’elle donne pour l’établissement de statistiques. Par exemple, elle spécifie que pour mesurer le volume d’un fonds de *“livres et publications en série (imprimés)”*, il convient de compter : le *“nombre d’unités matérielles dans l’ensemble des fonds”*, le *“nombre d’unités matérielles en libre accès”* et le *“nombre de titres dans l’ensemble des collections”*. En ce qui concerne le décompte des usagers, la norme indique qu’il convient de compter : le *“nombre d’usagers inscrits (à la fin de la période de référence)”*, le *“nombre d’usagers nouvellement inscrits, pendant la période de référence”*, le *“nombre d’emprunteurs actifs”*, le *“nombre d’usagers actifs”*⁴⁴.

La norme ISO 11620 vise donc, quant à elle, à permettre la mesure de la performance des bibliothèques, grâce à des indicateurs construits à partir des définitions données par la norme ISO 2789. Plus précisément, elle vise à permettre aux bibliothèques de mesurer leur efficacité dans la fourniture de services et leur efficience dans l’affectation des ressources pour fournir ces services. Cette norme définit un indicateur comme une *“expression numérique, symbolique ou verbale, dérivée des statistiques de la bibliothèque ou d’autres données, employée pour caractériser la performance d’une bibliothèque”*⁴⁵. La norme propose toute une batterie d’indicateurs mais parmi ceux-ci, une bibliothèque peut n’en retenir que quelques uns, en fonction de ses objectifs par exemple. En effet, comme le rappelle Pierre Carbone, *“l’indicateur [doit être] adapté au but pour lequel il a été choisi, tant en termes d’échelle de mesure que de compatibilité avec l’organisation et les agents de la bibliothèque”*⁴⁶. La norme ISO 11620 propose donc une liste de 29 indicateurs de performance⁴⁷, qu’elle définit précisément et dont elle donne les modalités d’utilisation. Chaque indicateur est mis en regard d’un *“service,*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ **International Standard Organization.** Norme internationale ISO 11620 « Information et documentation - Indicateurs de performance des bibliothèques », 1998.

⁴⁶ **CARBONE, Pierre.** « Évaluer la performance des bibliothèques, une nouvelle norme ». *Bulletin des bibliothèques de France*, 1998, t. 43, n° 6.

⁴⁷ Voir Annexe 1 : Liste des indicateurs de performance selon la norme ISO 11620

*activité ou caractéristique mesurés*⁴⁸ et voit présenté son objectif, son domaine d'application, sa définition, sa ou ses méthodes de calcul, l'interprétation des résultats qu'il mesure et les facteurs affectant ces résultats, les sources d'information et les indicateurs associés. Dans la mesure où la norme ISO 11620 est un document commercial, il nous est difficile d'entrer ici davantage dans le détail sur la construction et l'utilisation des indicateurs qu'elle présente.

Si, comme nous le verrons plus en détail, cette norme propose depuis peu une prise en compte plus approfondie des services électroniques et de leur utilisation, il semble, en revanche, qu'elle ne permettent pas de mesurer l'impact de l'action de la bibliothèque et qu'elle offre des possibilités assez limitées en termes de vision prospective.

2.3.3. Indicateurs proposés par l'A.L.A.

Pour présenter plus en détail les possibilités offertes aux bibliothèques en termes de mesure de leur activité et du service rendu, nous allons nous intéresser ici aux indicateurs qui sont proposés par l'A.L.A. dans un second manuel : *Output measures for public libraries*⁴⁹.

Ce manuel commence par indiquer que les indicateurs proposés ne sont pas normatifs et que leur signification dépend des missions, des buts et des objectifs de la bibliothèque, ainsi que des circonstances. Ces indicateurs sont présentés comme servant à évaluer un niveau de performance, diagnostiquer des problèmes, comparer des niveaux de performance dans le temps, piloter le progrès dans l'accomplissement des missions et des objectifs, faire connaître les performance de la bibliothèque au public et à la tutelle, justifier l'allocation des ressources, fournir des données pour l'amélioration des services et enfin favoriser un regard sur l'activité de la bibliothèque comme moyen pour arriver à des fins et non comme fin en soi. On le voit, tous ces éléments sont directement reliables à ce qui a été dit des finalités de l'évaluation en général et en bibliothèque publique en particulier.

⁴⁸ **International Standard Organization.** Norme internationale ISO 11620 « Information et documentation - Indicateurs de performance des bibliothèques », 1998.

⁴⁹ **VAN HOUSE, Nancy et al.** *Output measures for public libraries : a manual of standardized procedures.* Chicago-Londres : American library association, 1987.

Le manuel insiste ensuite sur l'importance du choix des indicateurs. Pour y aider il invite à se poser les questions suivantes : La valeur de l'information justifie-t-elle les efforts liés à sa collecte ? Quels indicateurs correspondent le mieux aux missions et aux objectifs de la bibliothèque ? Que sait-on déjà, qu'est-ce qu'une information supplémentaire apportera de plus ? À quelle question précise répond tel indicateur précis ? Dans quelle mesure l'information recueillie influera-t-elle sur les décisions qui seront prises ? L'information sera-t-elle réellement utilisée ?

Pour la construction des indicateurs, le manuel indique que l'on peut recourir aux sources suivantes : données existantes (par exemple dans le SIGB), comptages sur place (par exemple nombre de places de travail occupées à un instant t), sondages et questionnaires, échantillonnage (par exemple nombre de transaction sur une tranche horaire).

Nous allons maintenant voir quels sont les différents indicateurs qui sont proposés, en relation avec l'utilisation de la bibliothèque et de ses collections :

- Nombre de visites rapporté à la population à desservir : le recueil se fait par un compteur à l'entrée de la bibliothèque. Le résultat est un indicateur de la pertinence des horaires d'ouverture, de la communication de la bibliothèque et de l'adéquation des collections aux besoins de la population. Une approche plus fine de cet indicateur doit permettre de déterminer quelles sont les périodes d'affluence, quelles catégories de population sont le plus présentes à la bibliothèque, si le nombre de membre de l'équipe en service public est adapté. Cet indicateur doit être relié au taux de circulation des documents (ou taux de rotation).
- Taux d'inscription : le recueil se fait *via* le SIGB. La fiabilité de cet indicateur nécessite que le registre des inscrits soit tenu à jour. Cet indicateur est révélateur de la qualité de la communication menée par la bibliothèque et de la pertinence des collections relativement aux besoins de la population à desservir. Plus généralement, il renseigne sur la satisfaction éprouvée par les membres de la population à desservir relativement aux services offerts par la bibliothèque.
- Nombre d'emprunts rapporté à la population à desservir : le recueil se fait *via* le SIGB. Cet indicateur renseigne sur la pertinence de certaines procédures (durée des prêts par exemple), du travail sur les collections et de leur adéquations aux besoins, de la communication de la bibliothèque, de l'amplitude horaire. Une approche plus

fine de cet indicateur conduirait à travailler sur des segments particuliers de la collection. Cet indicateur doit être relié aux taux de rotation pour voir si la collection est assez développée, pertinente et suffisamment récente.

- Taux de rotation : le recueil se fait *via* le SIGB. Cet indicateur peut avoir plusieurs significations. Si il est haut cela peut signifier que la collection est sous-dimensionnée, ou bien qu'elle est très intéressante pour la population à desservir. Si il est bas, cela peut signifier que tout ou partie de la collection est très spécialisée, peu populaire, obsolète ou inappropriée. Il renseigne également sur la nécessité d'un désherbage, sur la qualité de la présentation et de la disposition des documents ainsi que sur la pertinence de l'amplitude horaire.
- Nombre de références trouvées rapporté au nombre de référence recherchées : le recueil se fait par sondage. On s'intéresse ici au nombre de références trouvées par titre, par auteur et par sujet. Cet indicateur permet de mesurer l'adéquation de la collection aux besoins de la population à desservir, la disponibilité des documents et il donne une mesure du service rendu. Il ne dit en revanche rien sur les causes d'un échec dans la recherche (collection inadéquate, procédures inadaptées – par exemple durée de prêt trop longue – ou difficulté pour les usagers à mener à bien leurs recherches). C'est en fait un indicateur de satisfaction. Il permet de renseigner la bibliothèque sur la pertinence de ses collections (nombre de titres et d'exemplaires) et de ses procédures (rangement, catalogage, durée de prêt,...).

La présentation de ces quelques indicateurs offre, à notre sens, une bonne illustration à la fois de l'usage qui peut être fait des indicateurs en eux-mêmes et des enseignements qui peuvent en être tiré dans une perspective plus prospective.

Après avoir fait ce panorama général de la mise en œuvre de la démarche évaluative en bibliothèque publique, nous allons maintenant nous intéresser à la mise en œuvre de cette démarche dans le cadre d'un équipement particulier ainsi qu'aux cas peut-être plus complexes de l'évaluation de l'usage sur place des collections et des services et de l'évaluation de l'usage des services électroniques.

Partie 3 : Pratique et perspectives de l'évaluation en bibliothèque publique

Nous allons nous appuyer ici sur des éléments qui nous ont été fournis par notre stage long. Il s'agit d'une part d'éléments issus de l'observation, qui reprennent donc et présentent (de manière synthétique) les méthodes mises en œuvre à la bibliothèque municipale de Fresnes. Il s'agit d'autre part d'éléments sur lesquels nous avons effectué des recherches dans le cadre des travaux qui nous ont été confiés pendant ce stage.

1. Niveau d'activité et résultats

Nous nous appuyerons ici sur la présentation synthétique de l'évaluation de l'activité de la bibliothèque municipale de Fresnes pour l'année 2007. Nous avons souhaité utiliser cet exemple car la manière dont cette présentation est structurée nous semble particulièrement représentative d'une démarche d'évaluation quasiment intériorisée, bien comprise et mise en œuvre de manière systématique. En outre, faute de pouvoir présenter l'ensemble de la démarche d'évaluation mise en œuvre dans cet établissement « pilote » à bien des égards dans ce domaine, il nous a semblé des plus intéressants d'en présenter l'un des résultats les plus significatifs.

Dans le cadre de cette présentation de l'évaluation de l'activité de la bibliothèque sur une année, l'élément particulièrement intéressant, comme nous allons le voir, est la manière dont le niveau d'activité est systématiquement mis en regard d'indicateurs de résultat, que ce soit sous la forme de données brutes ou sous celles de mesures plus construites.

Cette présentation commence par exposer quelles sont les caractéristiques du public cible de la bibliothèque, c'est à dire de la population à desservir. Les éléments les plus saillants à cet égard sont l'étude du niveau d'étude de la population et des pourcentages des CSP qui sont représentées dans la population de la ville. Vient ensuite la

présentation du budget, ventilé entre les différentes dépenses d'investissement et les différentes dépenses de fonctionnement.

En ce qui concerne l'activité des services, la première catégorie observée est le développement des collections. Ici, la part du temps de travail qui y est consacré est mis en regard du nombre d'emprunteurs et du nombre d'acquisitions. La collection est ensuite décrite succinctement, avec le nombre de titres et d'exemplaires en accès direct et en accès différé.

La seconde activité examinée est le traitement physique des documents. Ici encore, la part du temps de travail qui y est consacré est mise en regard du nombre de documents traités et équipés.

C'est ensuite la promotion des collections et des services qui est examinée. Le temps de travail qui y est consacré est mis en regard du nombre de participants aux différentes animations et par animation ainsi que du nombre de supports (bibliographies,...) produits.

Les permanences (ou service public – renseignement, accueil, prêt –) sont ensuite examinées, avec, là aussi la mesure de la part du temps qui y est consacré dans le temps de travail total rapportée au résultat de cette activité (nombre d'entrée, nombre de prêts, nombre d'utilisateur des cabines d'autoformation, nombre d'utilisateurs des services en ligne). Des éléments de prospective sont aussi présents puisque, concernant cette activité, il est fait le calcul de la part du temps de travail qui serait rendue disponible par le passage à une solution d'automatisation des sorties/retours des documents par l'usage de la technologie RFID.

La formation est aussi concernée, avec là aussi la part du temps travail qui y est consacrée mise en regard avec le nombre d'agents ayant bénéficié d'une formation, le nombre de jours de formation effectués, le nombre de stagiaires reçus et le nombre de jours de formation dispensés.

Viennent ensuite une présentation de la répartition globale du temps de travail par tâches, puis une répartition plus fine du temps de travail entre les différentes tâches qui ont trait au développement des collections (évaluation des collections et mise à jour du PDC, veille documentaire, sélection de l'offre documentaire, récupération des notices, suivi des commandes, exemplarisation, contrôle des acquisitions, choix de l'équipement, désherbage) et à la promotion des collections et des services (visites de classes,

programmation, organisation, communication, montage et manutention, mises en valeur des rayons et suivi de l'actualité, représentations, travail bibliographique, histoire du mercredi).

Viennent ensuite une étude des publics avec le nombre d'entrées, le nombre d'inscrits actifs, le taux d'impact, la fréquentation par tranche d'âge, etc. et une présentation de l'usage des collections avec le nombre de prêts par section, le taux de rotation de la collection, le nombre de prêts par tranches d'âge et par domaine. Tous ces éléments sont évidemment mis en perspective par une comparaison avec plusieurs années antérieures.

Les services électroniques font, eux aussi, l'objet d'une évaluation mais nous aurons l'occasion de nous y attarder davantage un peu plus loin.

On voit bien comment sont mis en œuvre ici tous les aspects de la démarche évaluative telle que nous l'avons décrite. On part des objectifs, qui sont ramenés à un travail sur la population à desservir, dont on cherche à identifier les caractéristiques pour mieux appréhender ses besoins. Puis l'on s'intéresse aux moyens qui ont été mis en œuvre, pour voir ensuite quel résultat a été atteint, en relation avec les objectifs qui sont ceux de la bibliothèque.

2. La mesure de l'usage sur place

La mesure de l'usage sur place fait traditionnellement figure de parent pauvre de l'évaluation de l'activité d'une bibliothèque. En effet, il est relativement aisé de mesurer l'usage qui est fait des collections de la bibliothèque à travers le prêt. On peut même, dans ce cas, analyser assez finement cet usage en travaillant sur des segments de collections ou des domaines et sur des tranches d'âge, des CSP, des origines géographiques, des niveaux d'études etc. Tous ces éléments peuvent en effet être fournis par un SIGB bien paramétré. Pour l'usage sur place en revanche, il apparaît extrêmement difficile de mesurer quelles sont les activités des usagers, quels segments de la collection ils utilisent ou à quel domaine ils recourent le plus. Il est encore plus ardu de relier ce que l'on peut empiriquement mesurer de ces usages à des catégories précises d'usager dont on chercherait à connaître les besoins pour mieux les satisfaire ou

dont on chercherait à savoir si les collections et les services offerts par la bibliothèque leur conviennent.

Pourtant, le recueil de données sur l'usage sur place est important car il justifie autant que le prêt l'accomplissement des missions de la bibliothèque et les crédits qui y sont affectés. Différents problèmes sont soulevés par cette question de la mesure de l'usage sur place. Ainsi, le besoin n'en est pas toujours ressenti puisque les statistiques de prêts fournissent une image de l'utilisation des services de la bibliothèque. En outre, d'autres problèmes sont liés à la confidentialité de l'usage sur place qui est souvent ressentie comme devant être respectée. Néanmoins, il est nécessaire de mesurer cet usage sur place pour avoir une image fidèle des services rendus à la population et pour avoir une idée de l'usage qui est fait des ressources qui ne sont consultables qu'à l'intérieur de la bibliothèque. On peut affirmer, avec les auteurs d'une intervention à la 3^e conférence internationale de Northumbria⁵⁰ qu'«à l'image de McDonald's qui ne compterait pas uniquement les hamburgers vendus en drive-in, en laissant de côté ceux qui sont consommés sur place, les bibliothécaires de lecture publique ne peuvent pas ne compter que les prêts, en laissant de côté l'usage qui est fait sur place des équipements et des collections».

En effet, d'après ces auteurs, «quand la totalité de l'usage qui est fait des services d'une bibliothèque est mesurée, l'usage sur place des services et des installations apparaît comme la part la plus importante des usages mesurés»⁵¹. En outre, «connaître la popularité de certains services offerts permet de structurer les équipements en meilleur adéquation avec les usages qui en sont fait», tandis que «connaître la démographie des usagers permet d'opérer une sélection plus appropriée des ressources offertes»⁵².

Différentes méthodes ont déjà été expérimentées pour mesurer cet usage sur place avec un degré satisfaisant de finesse mais l'usage de la technologie RFID en bibliothèque ouvre, dans ce domaine, de nouvelles perspectives.

⁵⁰ **JUE, Dean et KOONTZ, Christie.** « Collecting detailed in-library usage data in the U.S. public libraries : the methodology, the results and the impact ». In School of Information Studies University of Northumbria at Newcastle, *Proceedings of the 3rd Northumbria international conference on performance measurement in libraries and information services, "Value and impact", Friday 27 to Tuesday 31 August 1999.* Newcastle upon Tyne : Information North, 2000.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

2.1. Méthodes traditionnelles

Il existe principalement deux méthodes pour mesurer l'usage qui est fait sur place des collections de la bibliothèque. Cette mesure est en général réalisée dans le but de chercher à évaluer la mesure dans laquelle la collection, et chaque portion de cette collection, rend bien les services qui en sont attendus à fraction de la population à desservir qui fréquente la bibliothèque à un instant t . Il s'agit bien ici de tenter d'évaluer l'efficacité de la bibliothèque relativement à ses objectifs en ce qui concerne l'usage sur place de ces collections et la pertinence des dites collections ou encore de l'engagement de moyens représenté par la mise à disposition de places de travail. Ces deux méthodes ont cependant l'inconvénient d'être très lourdes à mettre en œuvre, pour les usagers mais aussi et surtout pour les agents qui participent à l'opération de mesure. C'est pourquoi ce type de mesure ne peut être réalisé que sur des périodes courtes. Cela peut nuire à la formation d'une image complète et fidèle de l'usage sur place. En outre ces deux méthodes (ou en tous cas l'une plus que l'autre) n'apportent pas ou peu de renseignements sur les usagers eux-mêmes. Il est pourtant essentiel, pour mener à bien une évaluation dans tous les sens du terme, de savoir à quel public on s'adresse, ou quel public est concerné, car c'est seulement par rapport à ce public que sont formulés les principaux objectifs de la bibliothèque.

Avant d'examiner en détail quelles sont les deux principales méthodes utilisées traditionnellement pour mesurer l'usage sur place qui est fait des collections et des services de la bibliothèque, il nous semble important de noter que, par défaut, c'est à dire sans que soit nécessaire la mise en place d'un dispositif particulier prévu à cet effet, il est déjà possible de mesurer grossièrement le volume de cet usage grâce aux compteurs d'entrée qui sont mis en place à l'entrée de la bibliothèque. En effet, il est possible d'établir un rapport entre le nombre d'entrées constatées sur une journée et le nombre de transactions enregistrées aux banques de prêt. Cela permet de savoir, grossièrement, quelle est la proportion des usagers qui ne pénètrent dans la bibliothèque que pour en consulter les documents, sans en emprunter. Cette estimation de l'usage sur place en volume est intéressante en elle-même, mais elle est insatisfaisante à bien des égards. En effet, elle ne permet pas de différencier les doubles usages (usage sur place et

emprunt), pas plus qu'elle ne donne la possibilité d'appréhender la nature de l'usage sur place qui est fait des collections et des services de la bibliothèque.

C'est pourquoi il peut sembler nécessaire, si l'on veut approfondir cette étude des usages sur place de recourir à l'une des deux méthodes que nous allons exposer.

La première de ces méthodes consiste à demander aux usagers de ne pas ranger les documents qu'ils sortent des rayonnages à des fins de consultation sur place. On leur demande au contraire soit de les déposer à la banque de prêt, soit de les déposer dans des chariots prévus à cet effet, répartis dans les rayonnages. Il est important de noter que l'on demande ici aux usagers de déposer absolument tous les documents qu'ils ont sortis d'un rayonnage, même ceux sur lesquels ils n'ont fait que jeter un coup d'œil, en évaluant rapidement qu'ils ne présentaient pas d'intérêt pour leur recherche. En effet, même ce type d'usage très court d'un document constitue un usage sur place puisque la simple consultation de la table des matières d'un ouvrage, par exemple, peut fournir des renseignements dans le cadre d'une recherche ou que le rejet d'un document comme inapproprié peut résulter d'une circonscription du champ de la recherche, faisant elle-même partie de la démarche de recherche. Tandis que les ouvrages sont déposés à la banque de prêt ou sur des chariots prévus à cet effet, répartis dans les rayonnages, les bibliothécaires doivent, le plus régulièrement possible, récupérer ces documents et les enregistrer comme ayant fait l'objet d'un usage sur place.

Cette méthode présente plusieurs inconvénients. Le premier d'entre eux réside dans le fait qu'elle ne permet pas d'apprendre quoi que ce soit sur les usagers qui se livrent à cet usage sur place. Il devient donc extrêmement difficile de relier les résultats qui sont observés à de quelconques objectifs en termes de services à rendre ou de pertinence des collections. Un second inconvénient réside dans le fait que l'on compte, avec cette méthode, sur la collaboration des usagers, qui ne peut pas être certaine. Le résultat peut donc être faussé et ne pas représenter fidèlement la réalité. Le troisième inconvénient réside dans le fait que cette méthode nécessite que des bibliothécaires soient perpétuellement aux aguets pour repérer les livres déposés et les enregistrer. En effet, cet enregistrement et la remise dans les rayonnages subséquente doivent être le plus rapides possible de manière à ne pas fausser les résultats simplement parce que des usagers n'auront pas trouvé dans les rayonnages les documents qu'ils cherchaient. Cette

méthode est donc extrêmement coûteuse en temps et en énergie pour les bibliothécaires. C'est la principale raison pour laquelle elle ne peut pas être mise en œuvre très souvent, ni pendant des périodes très longues. Or, on le sait, l'usage qui est fait d'une bibliothèque publique, et spécialement l'usage sur place, est très variable en fonction des périodes de l'année (vacances, périodes de révision des examens, etc.). Dès lors, comment justifier le choix de telle ou telle période pour mener l'étude et, surtout, comment être certain que le résultat de cette étude rendra fidèlement et complètement compte du service rendu par la bibliothèque à ceux de ses usagers qui en font un usage sur place.

La seconde de ces méthodes consiste à établir une typologie de tous les usages sur place qui peuvent être faits, avec différentes catégories non seulement d'usages mais aussi d'usagers et de conditions d'usage (seul ou en groupe, etc.). On s'intéresse ici aux types d'ouvrages ou de documents qui sont consultés (manuels, ouvrages de référence, presse, documents personnels, etc.), à la durée de cette consultation, si possible à son objet (recherche personnelle, travail scolaire, révision d'examen, etc.) ainsi qu'aux conditions de cette consultation (à une place de travail, dans une chauffeuse, etc.) et aux heures auxquelles elle est effectuée. On prend également en compte l'âge des usagers, si possible leur CSP ou leur niveau d'étude, éventuellement la fréquence à laquelle ils utilisent les services de la bibliothèque (si, comme c'est souvent le cas, ces usagers sont connus des agents qui effectuent la mesure).

Chaque situation particulière se voit ensuite attribué un code à barre. Des étiquettes portant ces codes à barre sont ensuite éditées et rassemblées sur un support maniable. Munis d'un ordinateur personnel de petite taille et équipés de douchettes (lecteurs de code à barre), des bibliothécaires déambulent ensuite dans la bibliothèque ou se postent à proximité des salles de travail, soit pendant des tranches horaires déterminées, soit sur l'ensemble d'une journée. Ils doivent ensuite enregistrer chaque catégorie d'usage sur place qu'ils peuvent constater. Éventuellement, ils peuvent, en outre, comme cela avait été fait à la BPI, enregistrer également le code à barre des ouvrages ou documents consultés. Néanmoins, cela est susceptible de constituer une gêne pour les usagers et, également, de fausser l'étude, tant l'on sait qu'un sujet qui se sait observé a toutes les chances de modifier son comportement. L'étude est menée de cette manière sur une

période donnée et peut être reproduite à intervalles réguliers ou effectuée systématiquement à certaines heures, certains jours de la semaine (par exemple pendant les ouvertures en nocturne).

Cette méthode présente, par rapport à la précédente, des avantages certains. Ainsi, elle peut être mise en œuvre sans le recours aux usagers, ce qui garantit davantage sa fiabilité. En outre, l'ensemble des données recueillies le sont immédiatement *via* un système informatique dédié. Le rassemblement et la synthèse de ces données en sont donc facilités. Le recours à une typologie précise et complète des usages sur place permet de s'assurer que chaque personne impliquée dans la mesure comptera plus ou moins la même chose de la même manière. Là encore, on gagne en fiabilité. Cette méthode est également plus « flexible ». Elle nécessite une implication moindre du personnel, et, surtout, elle n'implique pas qu'un recours soit fait aux banques de prêts, qui peuvent être surchargées par moment. Pendant que l'étude est menée, la bibliothèque peut donc continuer à fonctionner comme à l'habitude. Néanmoins, cette méthode n'est pas exempte d'inconvénients. En effet, même si elle nécessite une implication moindre du personnel, il faut quand même au minimum un agent par étage ou par section pour la mener à bien. Dans des contextes où il est parfois difficile de faire des planning de permanences (service public) en raison d'un manque de personnel, il peut être difficile de dégager ces moyens humains supplémentaires. Pour cette raison, là encore, l'étude sera nécessairement limitée dans le temps, soit circonscrite à une période déterminée, soit menée seulement sur certaines tranches horaires, certains jours de la semaine. Comme dans le cas de la méthode précédente, cela est insatisfaisant, dans la mesure où l'on obtient une image, certes sans doute plus fidèle, mais qui reste néanmoins parcellaire de l'usage qui est fait sur place des services et des collections de la bibliothèque.

C'est la raison pour laquelle certaines bibliothèques réfléchissent depuis un certain temps déjà à la mise en place d'outils qui permettraient d'avoir, en continu, une image plus fidèle, et surtout la plus complète possible, de cet usage sur place.

2.2. Nouvelles perspectives

De nouvelles perspectives concernant la mesure de l'usage qui est fait sur place des services et des collections de la bibliothèque sont ouvertes par la technologie RFID (identification par radio fréquence). Cette technologie qui est de plus en plus usitée dans les transports en commun ou encore dans la grande distribution, pour le stockage par exemple, trouve également déjà à s'employer en bibliothèque. Néanmoins, dans la plupart des cas, elle n'y est utilisée que pour faire fonctionner des automates de prêt ou de retour ou pour accélérer les opérations de sorties/retours de documents par les agents postés aux banques de prêts.

Cette technologie, repose sur l'utilisation de puces sur lesquelles il est possible d'inscrire des informations diverses, en volume assez important (en moyenne aujourd'hui, 1 à 2 kbits). On peut par exemple inscrire sur une étiquette posée sur un livre l'ensemble des informations qui étaient données précédemment par lecture du code à barre. Ces puces sont aussi incorporables dans les cartes de lecteurs. Dans ce cas, elles peuvent contenir diverses informations (en accord avec les recommandations de la CNIL) relatives à l'âge, à la CSP ou au niveau d'étude ou de scolarisation, au lieu de cette scolarisation ou encore à la zone géographique d'habitation.

Ces puces sont ensuite lues, jusqu'à une distance de 50 cm., par des lecteurs (ou platines) qui émettent un champ magnétique et lisent les informations contenues par les puces qui entrent dans ce champ.

On connaît, comme nous l'avons dit, l'usage qui est fait de cette technologie pour la gestion des prêts/retours. Il est cependant possible, bien que coûteux, d'élargir cet usage à une évaluation systématique et permanente de l'usage qui est fait sur place des documents proposés par la bibliothèque. En effet, si les étagères, tout comme les places de travail sont équipées de platines RFID et que l'on demande aux lecteurs de positionner leurs cartes sur un lecteur à chaque fois qu'ils occupent une place de travail, il devient possible de savoir très précisément quels ouvrages ou documents sont sortis des rayonnages, quels ouvrages et documents sont consultés aux places de travail, par qui (ou plutôt par un usager se rattachant à quelle catégorie d'usagers, car l'identité précise de la personne concernée ne présente, dans cette perspective, pas un grand intérêt), pendant combien de temps, etc.

On voit que, par rapport aux méthodes exposées plus haut, la RFID constitue un outil extrêmement intéressant. En effet, non seulement on gagne énormément en précision et en fidélité dans l'image qui est rendue de l'usage qui est fait sur place des collections de la bibliothèque, mais cette évaluation est menée de manière automatique, et surtout, permanente, sans que le personnel de la bibliothèque ne soit mis à contribution outre mesure. Le principal inconvénient de l'usage de cet outil est son coût. En effet, si les prix des divers équipements qui permettent la mise en place d'un système RFID en bibliothèque ont considérablement baissé ces dernières années, rendant cette technologie réellement attractive pour la gestion des prêts/retours, l'équipement des étagères et des places de travail représentent tout de même un coût important puisqu'il faut compter, à l'heure actuelle, environ 900 € pour une platine RFID. Comme la mise en place d'un système d'évaluation des usages sur place par RFID tel que nous l'avons décrit suppose l'équipement de toutes les places de travail et de toutes les étagères de telles platines, on mesure l'investissement que cela peut représenter pour une bibliothèque proposant, par exemple, 100 000 documents en libre accès et offrant une cinquantaine de places de travail. Néanmoins, il s'agit réellement d'un investissement, dans le sens où l'on peut en attendre un profit futur. D'abord, et incidemment, il est possible de rentabiliser au moins une partie de l'investissement que constitue l'équipement de la bibliothèque en RFID grâce au temps dégagé par cette technologie pour la gestion des prêts/retours. En second lieu, nous l'avons dit, l'évaluation de l'usage sur place est porteuse d'enjeux importants dans la mesure où elle permet en premier lieu de mieux rendre compte du service rendu, en lien avec les objectifs de la bibliothèque. En troisième lieu, en termes de développement des collections, en relation directe avec les besoins constatés de la population à desservir, une évaluation la plus fine possible des usages sur place, permet sans aucun doute d'atteindre à une plus grande efficacité et à une meilleure efficacité dans l'emploi des ressources et à une pertinence accrue des collections mises à la disposition du public. Au final, on le voit, la mise en place d'un tel système dans une perspective d'évaluation des usages sur place répond parfaitement à ce qui est attendu, en général, d'une procédure d'évaluation.

3. La mesure de l'usage des services électroniques

La mesure de l'usage fait par les usagers des services électroniques proposés par la bibliothèque est déjà pratiquée depuis quelques années – depuis, en fait, que les bibliothèques proposent ce type de services à leurs usagers. Ainsi, la norme ISO 2789, dans sa version de 2001, définit-elle trois groupes de données susceptibles d'être recueillis par les bibliothèques concernant cet usage. Il s'agit du nombre de sessions (nombre de connexions), du nombre de documents ou de notices visualisées et du nombre de téléchargement. Concernant le nombre de sessions, on peut également s'intéresser à la durée de consultation, en mesurant le temps écoulé entre la connexion et la déconnexion. Ces éléments sont mesurables directement par paramétrage du serveur de la bibliothèque ou du SIGB, et notamment du module gérant le catalogue (pour la mesure de la consultation du catalogue interrogeable en ligne par le public). Comme nous allons le voir, ces éléments, et leurs mesures, sont importants, mais ils sont très limités par rapport aux possibilités qui s'offrent aujourd'hui aux bibliothèques pour mesurer l'usage qui est fait des services électroniques qu'elles proposent.

Tout d'abord, lorsque l'on parle de service électroniques, il importe de bien distinguer deux grandes catégories. La première regroupe tous les services de type électronique auxquels les usagers ont accès lorsqu'il sont à l'intérieur de la bibliothèque. La seconde regroupe les services qui sont proposés aux usagers lorsqu'ils se connectent depuis chez eux ou depuis tout autre lieu distinct de la bibliothèque sur le site de la bibliothèque.

En ce qui concerne la première de ces catégories, l'évaluation qui est faite de l'usage de ces services recouvre essentiellement des pratiques proches de l'évaluation des usages sur place, avec, en outre, des éléments liés au paramétrage de certaines fonctionnalités du SIGB. Par exemple, pour l'usage de cabines d'autoformation, l'accès à des postes offrant la possibilité de naviguer sur l'Internet ou de consulter des bases de données en ligne mises à disposition par la bibliothèque ou l'accès à des postes permettant de mener à bien des tâches de bureautique de type saisie et impression de CV, on procède d'abord par comptage. Les postes ou les cabines concernés sont rattachés à une banque de prêt et pour y accéder, les usagers doivent se déclarer auprès d'un bibliothécaire et,

éventuellement, faire enregistrer leur carte de lecteur. Il est dès lors possible de savoir à quelle catégorie de lecteurs se rattachent les usagers de ces services. Il est en outre possible de relever l'usage qui est fait des postes (simple consultation de l'Internet, accès à des bases de données, utilisation des outils de bureautique, etc.) par l'utilisation d'outils de type VPN ou par la simple observation, ou encore, dans le cas des bases de données, par un comptage systématique des accès qui y sont enregistrés depuis la bibliothèque. Il est également possible, et encore plus aisé, de relever l'usage qui est fait des cabines d'auto-formation puisque l'utilisateur, lorsqu'il en demande l'ouverture demande aussi le lancement d'un logiciel bien précis (entraînement à la dactylo, code de la route, logiciel d'apprentissage de langue, etc.). Enfin, il est également assez classique de compter le nombre de requêtes effectuées sur le catalogue de la bibliothèque depuis les postes dédiés à cet usage proposés à l'intérieur de la bibliothèque.

Tous ces éléments permettent de conduire une évaluation d'une relative rigueur, qui apporte tous les avantages que nous avons déjà exposés concernant les usages sur place. En outre, s'agissant de l'abonnement à des bases de données ou de l'achat de licences multiples pour des logiciels d'auto-formation, ces éléments d'évaluation sont d'une importance certaine puisque les sommes en jeu sont loin d'être négligeables.

C'est en ce qui concerne la seconde catégorie de services électroniques que les avancées les plus récentes, et, peut-être, les plus intéressantes, semblent possibles en matière d'évaluation. En effet, les éléments proposés par la norme ISO 2789 apparaissent singulièrement limités compte tenu des possibilités qui sont actuellement offertes aux bibliothèques (comme d'ailleurs à toutes les institutions disposant d'un site web à travers lequel elles proposent certains de leurs services). En effet, le nombre et la précision de données qui sont disponibles sur l'utilisation qui est faite du site web de la bibliothèque et de ses divers composants dépasse, et de loin, les quelques éléments qui sont, jusqu'à présent, pris en compte par la norme. En outre, comme nous allons le voir, il est possible d'orienter le recueil de ces données dans une perspective directe d'évaluation du service rendu par la bibliothèque à ses usagers mais également de meilleure connaissance de ces usagers, dans le but, par exemple de mieux adapter le service rendu à leurs particularités.

Les outils qui sont à la disposition des bibliothèques, comme de toute autre institution détentrice d'un site web d'ailleurs, sont ceux qui sont proposés par Google sous le nom de « Google analytics ». Ces outils permettent d'observer l'usage du site web de la bibliothèque et de l'ensemble des services en ligne de la bibliothèque avec une grande finesse.

Cet outil se présente sous la forme d'un tableau de bord qui indique, à l'aide de graphiques, de camemberts ou d'histogrammes divers éléments relatifs à l'utilisation d'un site web, en fonction ou non de critères spécifiquement définis par l'utilisateur du service.

Il est ainsi par exemple possible de connaître le nombre de visites effectuées par mois sur le site de la bibliothèque, mais également par jour, voire par heure. Au sein de ces visites, il est possible de distinguer celles qui sont réellement le fait d'un accès distant de celles qui, par exemple, sont effectuée depuis des postes mis à disposition en d'autres points de la collectivité (mairie, école de musique, maison pour tous, etc.). Il est également possible de connaître le nombre moyen de consultations de pages par visite, le temps moyen passé sur le site ou de distinguer quelles sont les heures de plus grande affluence sur le site, de manière, par exemple, à montrer l'intérêt d'un serveur plus performant face au nombre de connexions rejetées à certaines heures. L'outil permet aussi de distinguer les nouvelles visites (qui sont le fait de visiteurs se connectant pour la première fois au site web de la bibliothèque) des visites effectuées par des visiteurs déjà connus. Il est aussi possible de savoir quels sont les navigateurs les plus utilisés, ceci de manière à pouvoir paramétrer le site pour rendre la navigation la plus confortable possible, ou encore quels sont les langues utilisées par les systèmes d'exploitation (OS) des machines qui se sont connectées sur le site. Dans le même ordre d'idée, il est possible de savoir quelle proportion de machines s'étant connectées au site sont équipées pour supporter des élément en Java. Cela permet, encore une fois, de mieux « calibrer » le site en fonction des habitudes de ses utilisateurs. Des indications sont données également sur le type de connexion utilisée le plus fréquemment. Cela permet de ne pas prévoir un site trop lourd dans le cas où les connexions utilisées sont à bas débit, ou, au contraire, de savoir que les utilisateurs du site ont, dans leur grande majorité des connexions à haut débit et donc de concevoir le site en conséquence. Enfin,

des indicateurs comme le « taux de rebond » (pourcentage des connexions au site qui se soldent immédiatement par une déconnexion – sans doute car l'utilisateur est arrivé par hasard et par erreur sur le site de la bibliothèque et que celui-ci ne correspondait pas du tout à ce qu'il cherchait –) permettent de relativiser le nombre de connexions, en ne prenant en compte que les connexions intentionnelles au site de la bibliothèque et donc en permettant d'évaluer sa fréquentation réelle.

Il est également possible de connaître la situation géographique des visiteurs, par pays, mais également par région, voire par ville. Toutefois, pour ce dernier cas, il est important de noter que la détection de la situation géographique par ville se fait en fait par « nœuds de raccordement d'abonnés France-Télécom » (NRA). Ainsi dans une même ville, les internautes pourront-ils apparaître comme situés dans diverses communes proches, en fonction de l'emplacement du NRA auquel ils sont connectés. Néanmoins, la connaissance de cet état de fait, qui fait partie de la connaissance de l'environnement de la bibliothèque, peut permettre à la personne en charge du recueil des données sur l'usage des services à distance à des fins d'évaluation de faire une estimation relativement fiable du nombre de connexions en provenance directe de la ville où est implantée la bibliothèque et donc du nombre de connexions qui relèvent directement de la population à desservir. En termes de situation géographique, il est également possible de savoir depuis quel domaine les visiteurs se connectent. Cela permet par exemple de savoir sur quel campus universitaire se situent majoritairement les utilisateurs du site web de la bibliothèque. En lien avec ce qui a été dit sur la connaissance de l'environnement et sur les besoins spécifiques, en termes de formation notamment, de la population à desservir, cette information apparaît comme particulièrement utile.

Il est également possible de mesurer quels sont les référencement (c'est à dire les autres sites web renvoyant, par un lien, sur le site de la bibliothèque) qui ont générés le plus de visite. En termes de sources de trafic on a également la possibilité de savoir quels ont été les moteurs de recherche les plus utilisés pour accéder au site de la bibliothèque et quels ont été les mots-clés utilisés pour effectuer ces recherches. Cela présente un intérêt si l'on souhaite améliorer le référencement sur les moteurs du site de la bibliothèque.

En ce qui concerne le contenu affiché lors de ces visites, il est possible de déterminer quelles sont les pages du site qui sont les plus consultées (accueil, recherche documentaire, authentification, utilisation à domicile des ressources en ligne) et de filtrer, en définissant des paramètres, les résultats affichés, là encore pour mieux connaître les usages qui sont faits du site web. Ainsi, il est possible d'étudier les recherches documentaires qui ont été faites par critères et par termes de recherche puis de voir quelles ont été les notices les plus consultées. Le croisement de ces deux informations donne des renseignements précieux sur l'usage et surtout sur la pertinence des collections ainsi que sur leur propension à satisfaire les visiteurs du site à la recherche d'informations précises. On peut aussi paramétrer des comptages particuliers, par exemple le nombre de connexions sur la page des nouveautés, pour mieux évaluer le service réellement rendu par telle ou telle page et ainsi décider que le temps passé à la concevoir est utilement utilisé ou non. Ceci est particulièrement intéressant pour des pages dont le contenu demande à être modifié régulièrement. Il est également possible de savoir quels sont les modes de recherche préférés des internautes, recherche simple ou recherche avancée par exemple. On peut également savoir quels termes sont les plus recherchés sur l'ensemble du site. Par exemple, le fait de savoir que le terme « horaires » représente près de 30 % des recherches sur l'ensemble du site peut amener à se questionner sur l'efficacité de la communication sur les horaires d'ouvertures de la bibliothèque, ou, au contraire, amener à penser qu'il est justifié que ces horaires soient disponibles sur le site.

Enfin, il est possible de récupérer un certain nombre d'informations sur la fidélité des visiteurs. On peut par exemple savoir qu'elle proportion de visiteurs ne s'est connectée qu'une fois au cours d'une certaine période, ou au contraire plus de 200 fois. Il est également possible de savoir de quand, date, en moyenne, la dernière visite des visiteurs. Cela permet, par exemple de savoir qu'un nombre important de personnes se connectent tous les jours sur le site de la bibliothèque.

Enfin, dernier élément concernant les outils offerts par Google analytics, il est possible de demander des éléments de comparaisons avec d'autres institutions recourant elles aussi aux services de Google analytics et déclarant la même raison sociale. Si plusieurs

bibliothèques recourait à ces services, il serait alors possible, au vu des meilleurs résultats des différents sites web, de pratiquer une forme de benchmarking consistant à aller regarder quelles sont les meilleures pratiques donnant lieu à ces meilleurs résultats.

Tous ces éléments ne sont pas exclusifs de ceux que l'on a décrits comme étant présentés par la norme ISO 2789 et qu'il est possible d'obtenir *via* un simple paramétrage du serveur de la bibliothèque et du SIGB. Néanmoins, on voit bien que, grâce à ces nouveaux outils, il est possible d'aller beaucoup plus loin dans la connaissance des usagers des services électroniques de la bibliothèque et de leurs usages.

Cette connaissance est, comme nous avons tenté de le montrer, directement mobilisable dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche évaluative, à l'échelle des services électroniques proposés par la bibliothèque. En effet, grâce aux outils que nous avons présentés, il devient possible d'avoir une approche réellement fine de l'usage qui est fait de ces services. Dès lors, il devient possible d'évaluer réellement quelle est l'efficacité de chacune des composantes de ces services électroniques (à la page près, comme on l'a dit), on peut également, compte tenu des ressources financières, en temps et en personnel utilisées pour la conception de ces services, avoir une base d'évaluation de l'efficacité du service rendu par voie électronique. On peut, enfin, interroger réellement la pertinence de moyens mis en œuvre, compte tenu des objectifs initialement assignés à ces services électroniques.

Conclusion

L'évaluation des politiques publiques apparaît donc, au terme de ce travail, comme une démarche ambitieuse et néanmoins nécessaire, sinon indispensable, et dont la transposition aux bibliothèques peut sembler complexe mais cependant porteuse de nombreuses richesses et surtout d'indéniables opportunités.

En effet, en permettant de structurer une réflexion à propos d'une action publique ou de l'action d'un service public autour des trois éléments fondamentaux que sont les objectifs, les moyens et les résultats – avec, déjà, toute la complexité que recouvrent, comme nous l'avons vu, ces trois notions – pour tenter de mesurer son efficacité, son efficience, sa pertinence et sa cohérence, l'évaluation ouvre la voie d'une démarche raisonnée et aboutie visant, en fait, à offrir une justification tant intellectuelle que pratique de cette action et de toutes ses composantes. Elle oblige à une réflexion à tous les niveaux (de celui de la décision politique à celui qui correspond à l'exécution des tâches les plus simples) sur ces trois éléments fondamentaux et sur un questionnement liées aux mesures de la performance sous ses principaux aspects. De cette manière, elle ré-introduit opportunément l'idée de responsabilité, là encore à tous les niveaux, en permettant à chacun de prendre la mesure des multiples variables qui influent sur cette performance et du rôle qu'il a à jouer pour maximiser cette performance au regard des enjeux politiques et sociaux qui sont liés à l'action de la bibliothèque.

Comme nous l'avons vu, c'est bien à partir de ces enjeux politiques et sociaux que toute l'orientation de l'action de la bibliothèque est définie. Or, l'évaluation des politiques publiques se fixe entre autres objectifs, nous l'avons dit, de mesurer les impacts et les effets des actions menées relativement à ces enjeux politiques et sociaux. Lorsque nous avons traité de l'évaluation transposée aux bibliothèques publiques, il nous est apparu difficile de trouver des moyens de mesurer, en ce qui concerne proprement les bibliothèques, les impacts et les effets de leur action. En effet, les enjeux sont ici d'une telle importance, les situations personnelles et collectives d'une telle complexité, les effets prévisibles de politiques de lecture publique bien menées se situent à tellement long terme, qu'impacts et effets apparaissent difficilement évaluable avec les moyens

dont dispose une seule bibliothèque. Cela est particulièrement vrai pour les effets car encore, pour les impacts, même si une évaluation rigoureuse et exhaustive peut apparaître difficile, de multiples exemples individuels observables quotidiennement en bibliothèque peuvent permettre de s'en faire au moins une idée.

Ainsi, l'application de la démarche d'évaluation des politiques publiques en bibliothèque peut-elle sembler, pour l'instant du moins, quelque peu incomplète ou parfois inaboutie. En effet, sans la mesure des impacts ou des effets, il est difficile de savoir si l'objectif ultime assigné à la conduite d'une action a été atteint, dans quelle mesure il l'a été, ou, s'il ne l'a pas été, pourquoi. Néanmoins, alors que la profession de bibliothécaire semble être à la recherche d'un sens aux actions qui sont menées par les bibliothèques et que les interrogations se font nombreuses sur la pertinence, voire sur la légitimité, des équipements qui sont les nôtres, l'évaluation, en permettant justement de clarifier au maximum cette question du sens et en visant à fonder en rationalité politique la légitimité des actions qui sont menées, ne semble-t-elle pas pouvoir apporter une réponse à ces questionnements, tout en offrant, à chacun, des outils qui lui permettront de renouveler sur des bases constructives un dialogue fécond avec sa tutelle, son équipe et ses usagers ?

Bibliographie

SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

MONOGRAPHIES

BASLÈ, Maurice. L'évaluation territorialisée des politiques publiques en France : organisation, constat et problèmes spécifiques. In Société française de l'évaluation. Actes du congrès inaugural de la Société française de l'évaluation. Marseille, juin 1999.

Conseil scientifique de l'évaluation. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques.* Paris : La documentation française, 1996.

DEMEESTÈRE, René. *Le contrôle de gestion dans le secteur public.* Paris : LGDJ, 2002 (Systèmes).

FREEMAN, Howard et ROSSI, Peter. *Evaluation : a systemic approach.* Sage publication, 1989.

KAPLAN, Robert et NORTON, David. *Le tableau de bord prospectif.* Paris : Éditions d'organisation, 2003.

NIOCHE, Jean-pierre et POINSARD, Robert. *L'évaluation des politiques publiques.* Paris : Economica, 1984.

PERRET, Bernard. *L'évaluation des politiques publiques.* Paris : La découverte, 2001 (Repères).

TROSA, Sylvie. *L'évaluation des politiques publiques.* Paris : Institut de l'entreprise, 2004.

TEXTES OFFICIELS ET RAPPORTS

ARTHUIS, Jean. *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF.* Sénat, 2 mars 2005.

Conseil national de l'évaluation. *L'évaluation au service de l'avenir.* Rapport annuel 1999. Paris : La documentation française, 2000.

DELEAU, Michel et al. *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie et organisation.* Rapport pour le Commissariat général au Plan. Paris : La documentation française, 1986.

Premier Ministre. *Décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.* Paris : Journal officiel de la République Française, 24 janvier 1990.

Premier Ministre. *Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques.* Paris : Journal officiel de la République Française, 12 février 1999.

Premier Ministre. *Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques modifié par le décret n° 2006-260 du 6 mars 2006.* Paris : Journal officiel de la République Française, 7 mars 2006.

Sénat. *L'évaluation des politiques publiques en France.* Rapport d'information n° 392, juin 2004.

VIVERET, Patrick. *L'évaluation des politiques et des actions publiques.* Rapport au Premier Ministre. Paris : La documentation française, 1989 (Rapports officiels).

ARTICLES

CLAUSTRE, Vincent. « Évaluer en interne : l'expérience d'un conseil général ». *Pouvoirs locaux*, 2003, n° 57.

GIBERT, Patrick. « La difficile émergence du contrôle de gestion territorial ». *Politiques et management public*, 1995, vol. 13, n° 3.

GIBERT, Patrick. « L'analyse de politique à la rescousse du management public ou la difficile hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare ». *Politiques et management public*, 2002, vol. 20, n° 1.

LECA, Jean. « L'évaluation dans la modernisation de l'État ». *Politiques et management public*, 1993, vol. 11, n° 2.

MALHOMME, Marie-Claude. « L'évaluation dans les collectivités : état des lieux qualitatif ». *Pouvoirs locaux*, 2003, n° 57.

SINÉ, Alexandre. « Responsabilité politique : de la fin du modèle weberien aux nouvelles figures de légitimation de l'action publique ». *Politiques et management public*, 2001, vol. 19, n° 2.

TROSA, Sylvie et PERRET, Bernard. « Vers une nouvelle gouvernance publique ». *Esprit*, 2005, n° 2.

SUR LA DÉMARCHE ÉVALUATIVE EN BIBLIOTHÈQUE PUBLIQUE

MONOGRAPHIES

GIAPPICONI, Thierry. *Ajuster l'offre : les outils du marketing au services des objectifs des bibliothèques publiques et de la qualité de leurs services.* Paris : Fondation Bertelsman, 1997.

GIAPPICONI, Thierry et CARBONE, Pierre. *Management des bibliothèques : programmer, organiser, conduire et évaluer la politique documentaires et les services des bibliothèques de service public.* Paris : Cercle de la librairie, 1997 (Bibliothèques).

GIAPPICONI, Thierry. *Manuel théorique et pratique d'évaluation des bibliothèques et centres documentaires.* Paris : Cercle de la librairie, 2001 (Bibliothèques).

KOLDERUP FLATEN, Trine. *Management, marketing and promotion of library services based on statistics, analyses and evaluation.* Munich : KG Saur, 2006 (IFLA Publications).

KUPIEC, Anne et al. *Bibliothèques et évaluation.* Paris : Cercle de la librairie, 1994 (Bibliothèques).

MacCLURE, Charles et al. *Planning and role settings for public libraries : a manual of options and procedures.* Chicago-Londres : American library association, 1987.

VAN HOUSE, Nancy et al. *Output measures for public libraries : a manual of standardized procedures.* Chicago-Londres : American library association, 1987.

NORMES

International Standard Organization. Norme internationale ISO 2789 « Information et documentation - Statistiques internationales de bibliothèques », 2006.

International Standard Organization. Norme internationale ISO 11620 « Information et documentation - Indicateurs de performance des bibliothèques », 1998.

ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

CARBONE, Pierre. « Évaluer la performance des bibliothèques, une nouvelle norme ». *Bulletin des bibliothèques de France*, 1998, t. 43, n° 6.

BADRA, Lamia, BOUCHÉ, Richard et GIAPPICONI, Thierry. « Evaluating public and academic libraries for better management : the French approach and methodology ». In School of Information Studies University of Northumbria at Newcastle, *Proceedings of the 3rd Northumbria international conference on performance measurement in libraries and information services, "Value and impact", Friday 27 to Tuesday 31 August 1999.* Newcastle upon Tyne : Information North, 2000.

CORDAZZO, Denis. « Quelle évaluation pour les bibliothèques territoriales ? Ressources, outils, pratiques ». Journée AFNOR du 8 juin 2006 « organiser, gérer, évaluer son activité ». Paris, 2006.

JUE, Dean et KOONTZ, Christie. « Collecting detailed in-library usage data in the U.S. public libraries : the methodology, the results and the impact ». In School of Information Studies University of Northumbria at Newcastle, *Proceedings of the 3rd Northumbria international conference on performance measurement in libraries and information services, "Value and impact", Friday 27 to Tuesday 31 August 1999.* Newcastle upon Tyne : Information North, 2000.

RENARD, Pierre-Yves. « La norme ISO 11620 : un outil généraliste dans les démarches d'évaluation ». Journée AFNOR du 8 juin 2006 « organiser, gérer, évaluer son activité ». Paris, 2006.

TRAVAUX D'ÉLÈVES

BAZIR, Josette, CHAMOIN, Carine, ESPINAT, Patrick et al. *Les enjeux de la pratique d'évaluation dans les bibliothèques publiques, le point de vue de l'autorité de tutelle.* ENSSIB, Mémoire de recherche, Diplôme de conservateur de bibliothèque, 2004.

COLLANGES, Philipe, KONTOGOM, Marie et LAMBERT, Bertille. *Développement et évaluation des collections dans les bibliothèques publiques : quelles pratiques, quels enjeux ?.* ENSSIB, Mémoire de recherche, Diplôme de conservateur de bibliothèque, 2005.

Table des annexes

ANNEXE 1 : LISTE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE SELON LA NORME ISO 11620	90
---	-----------

Annexe 1 : Liste des indicateurs de performance selon la norme ISO 11620

Service, activité ou caractéristique mesurés	Indicateur de performance
Opinion des usagers	
Généralités	
	<i>Satisfaction des usagers</i>
Services offerts au public	
Généralités	
	<i>Pourcentage de fréquentation de la population-cible</i>
	<i>Coût par usager</i>
	<i>Entrées à la bibliothèque par personne de la population à desservir</i>
	<i>Coût par entrée à la bibliothèque</i>
Fourniture de documents	
	<i>Disponibilité des titres</i>
	<i>Disponibilité des titres demandés</i>
	<i>Proportion des titres demandés figurant dans la collection</i>
	<i>Mise à disposition des titres demandés</i>
	<i>Consultation sur place par personne de la population à desservir</i>

	<i>Taux d'utilisation des documents</i>
Recherche de documents	
	<i>Délai de recherche médian des documents en magasin</i>
	<i>Délai de recherche médian des documents en accès direct</i>
Prêt de documents	
	<i>Rotation des collections</i>
	<i>Prêts par personne de la population à desservir</i>
	<i>Documents en prêts par personne de la population à desservir</i>
	<i>Coût par prêt</i>
	<i>Prêts par agent</i>
Fournitures de documents provenant de sources externes	
	<i>Délai du prêt entre bibliothèques</i>
Service de renseignement et de référence	
	<i>Taux de réponses correctes</i>
Recherche d'information	
	<i>Taux de succès de la recherche par titre dans le catalogue</i>
	<i>Taux de succès de la recherche par sujet dans le catalogue</i>
Formation des usagers	
	<i>Pas d'indicateur décrit dans la présente norme internationale</i>
Installations	
	<i>Disponibilité des installations</i>
	<i>Taux d'utilisation des installations</i>
	<i>Taux d'occupation des places assises</i>
	<i>Disponibilité des systèmes informatisés</i>
Services internes	

Acquisition de documents	
	<i>Délai d'acquisition médian des documents</i>
Traitement des documents	
	<i>Délai de traitement médian des documents</i>
Catalogage	
	<i>Coût par titre catalogué</i>
Promotion des services	
	<i>Pas d'indicateur décrit dans la présente norme internationale</i>
Disponibilité et emploi des ressources humaines	
	<i>Pas d'indicateur décrit dans la présente norme internationale</i>