

# LES BÉNÉVOLES EN BIBLIOTHÈQUES TERRITORIALES : QUELQUES QUESTIONS DE DROIT

Philippe MARCEROU

Occitanie livre et lecture, Toulouse

15 mars 2024

## **1. Un rapport de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche en 2022**

### ***LE RÔLE ET LA PLACE DU BÉNÉVOLAT DANS LES BIBLIOTHÈQUES TERRITORIALES***

Christian BIGAUT (e.r.), Isabelle DUQUENNE, Françoise LEGENDRE (e.r.), Philippe MARCEROU

*« La question de la relation qu'entretiennent les bénévoles avec la collectivité territoriale qui les « emploie » constitue le centre de la problématique de ce rapport.*

*Se posent de nombreuses questions au sujet des responsabilités des collectivités territoriales et des liens entre le personnel titulaire des bibliothèques et les bénévoles et les volontaires : chaîne hiérarchique, déontologie, obligations réciproques, statut, etc.*

*L'étude (...) conduit à des préconisations d'ordre juridique et à l'élaboration d'une convention-type qui permettra aux collectivités qui souhaitent renforcer la sécurité juridique du lien qu'elles entretiennent avec les bénévoles de disposer d'un corpus de textes transposables. »*



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

IGÉSR

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE

## 1.1. SOURCES ET MÉTHODOLOGIE

**Une bibliographie très faible**

**Des statistiques complètes et détaillées** (Ministère de la culture, Service du livre et de la lecture)

**Deux questionnaires :**

- à destination des bibliothèques départementales
- à destination des bibliothèques municipales sélectionnées par les bibliothèques départementales

**Des inspections récentes, des visites sur place, des contacts :**

- départements : 20 « portraits du bénévolat » dans des départements
- villes et intercommunalités : 90 réponses au questionnaire, des synthèses

**Un rapport écrit en 2021 et publié début 2022 et qui ne peut donc pas prendre en compte les éventuelles conséquences de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19**



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

## **1.2. CALENDRIER**

**Programme de travail annuel 2019-2020, puis 2020-2021**

**Jusqu'en juillet 2021 :** collecte d'informations

**Juillet - octobre 2021 :** rédaction du rapport

**Automne 2021 :** validations, communication à la ministre

**Février 2022 :** communication à un colloque national sur le bénévolat et le patrimoine

**Avril 2022 :** un article dans la *Gazette des communes*

**26 septembre 2022** journées annuelles de l'Association des bibliothécaires départementaux (Loiret)

**Été 2022 – mars 2024 :** intervention dans plusieurs bibliothèques départementales (Deux-Sèvres, Finistère, Manche, Nord ; bientôt dans l'Aude)

**IGÉSR**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE**

### 1.3. QUELQUES DEFINITIONS

#### **Bénévoles, volontaires, services civiques** : trois statuts distincts

Un bénévole est « une personne qui s'engage librement pour mener une action non-salariée en direction d'autrui, en-dehors de son temps professionnel et familial »

Un volontaire s'engage à titre gracieux ou non, dans le cadre d'un dispositif

Le service civique : type particulier de volontariat, pour une durée de 6 mois à 12 mois, réservé à des personnes de plus de 16 ans et de moins de 30 ans (loi n°2010-241 du 10 mars 2010)

#### **Des « collaborateurs occasionnels du service public »**

avis du 24 février 1993 du Conseil économique et social

**Le régime du « bénévolat » prédomine** très largement (97% des collaborateurs occasionnels en bibliothèques).

## **1.4. QUELQUES ELEMENTS GENERAUX**

**Le bénévolat en bibliothèques territoriales concerne 70 000 personnes**

**Le bénévolat est indispensable à l'ouverture d'une bibliothèque territoriale sur deux**

**La formation des bénévoles est un enjeu central pour l'existence des bibliothèques des collectivités territoriales et pour les bénévoles eux-mêmes**

**En 2022, il n'existait pas de cadrage juridique du bénévolat en bibliothèque territoriale : la proposition d'une convention-type (annexe du rapport) est novatrice**



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

## **1.5. UN GROUPE HETEROGENE DE 70 000 personnes**

**12 000 équivalents temps pleins**

**Un phénomène rural, une carte déséquilibrée :**

- Forte présence à l'Ouest, en Auvergne – Rhône-Alpes, et, à un moindre degré en Alsace et Moselle
- Les bénévoles sont peu nombreux dans le Sud-Ouest, le Centre et le Nord de la France

**Les bénévoles sont :**

- Absents dans les bibliothèques des villes de plus de 50 000 habitants
- Rares dans les bibliothèques des villes de 10 000 à 50 000 habitants
- Majoritaires dans les bibliothèques des villes de 2 000 à 10 000 habitants
- Très nombreux dans les bibliothèques des communes de moins de 2 000 habitants
- Dans les bibliothèques des communes de moins de 500 habitants, il n'y a pas presque pas de titulaires

**IGÉSR**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE**



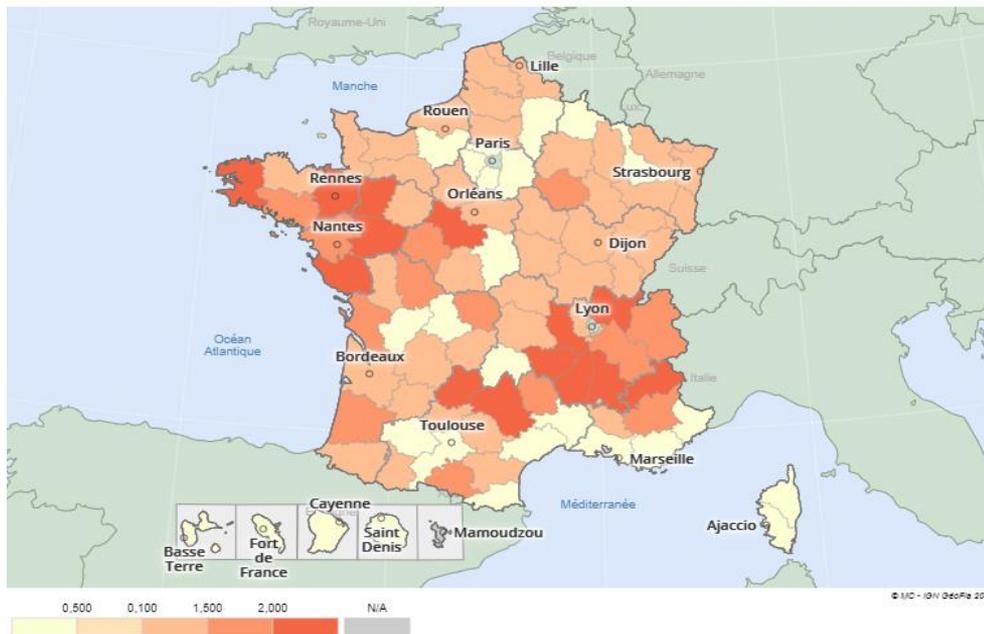
RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

IGÉSR

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE

ratio - Source :



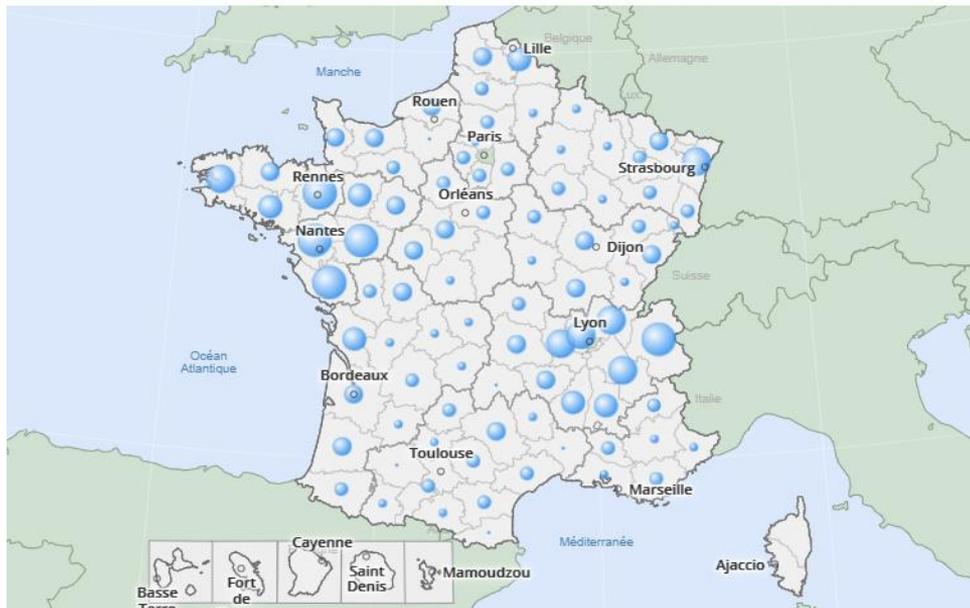
## RÉPARTITION DES BÉNÉVOLES EN FRANCE EN NOMBRE (SLL, 2021)



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Somme de bénévoles - Source :



## RÉPARTITION DES BÉNÉVOLES PAR RAPPORT À LA POPULATION DES DÉPARTEMENTS (SLL, 2021)

IGÉSR

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE

Quelques profils :

90 % de femmes

un profil fréquent (20%) : un retraité de plus de 70 ans engagé depuis longtemps et qui cherche un successeur

> a suivi régulièrement des stages

un profil majoritaire (60%) : « jeune » retraité d'une profession intellectuelle, 65 ans

> a suivi régulièrement des stages, peut-être un cycle de base

un profil « actif » (10%) : en activité, altruiste, investi dans de nombreuses actions collectives, 50 ans

> n'a pas le temps de suivre des stages « en présence »

un profil « rurbain » (quelques %) : parent travaillant à temps partiel ou sans emploi, 40 ans

> souhaite suivre un cycle de base, reconversion professionnelle, diplômes / certification / validation d'acquis

un profil présent dans le centre-ouest de la France (quelques %) : lycéen, 15 ans

> n'a pas le temps de suivre des stages « en présence », apprend et (se) forme rapidement (numérique)



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**IGÉSR**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE**

## **2 UNE ACTIVITÉ PEU ENCADRÉE AU PLAN JURIDIQUE, MAIS UN CONTENTIEUX LIMITÉ**

### **2.1. Problématique**

#### **Une activité peu encadrée** sauf par des textes à portée générale

alinéa 2 de l'article 12 de la loi n°2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif

- Une activité sans contrepartie
- Une absence de lien de subordination
- Effectivité de l'engagement

#### **Une activité définie de gré à gré** entre les collectivités territoriales et les bénévoles

- Les « chartes du bibliothécaire volontaire » élaborée en 1991 et diffusée en 1992 par le Conseil supérieur des bibliothèques (CSB)
- Au plus, un engagement moral

#### **Quelques rares affaires contentieuses, une jurisprudence faible**

## 2.2. Une activité définie de gré à gré entre les collectivités territoriales et les bénévoles

Des caractéristiques exigées pour obtenir la reconnaissance d'une **situation de bénévolat**

**Les chartes donnent un cadre** aux droits et obligations des parties, mais les lient faiblement entre elles

Les sites internet de bibliothèques départementales mentionnent **des sources de référence** (logique de boîte à outils),

**Quelques rares contrats** entre les bénévoles et les collectivités



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté*

*Égalité*

*Fraternité*

### **2.3. Une activité peu encadrée sauf par des textes à portée générale**

Un raisonnement par analogie avec les textes applicables à la fonction publique

#### **Principaux textes sur les collaborateurs occasionnels du service public**

- Avis du CESE (24 février 1993)
- Documents déontologiques

#### **Frais de mission et de déplacement**

- Décret n°2001-654 du 19 juillet 2001, modifié par le décret n°2020-689 du 4 juin 2020 (frais de déplacement)
- Décrets n°2019-1044 du 11 octobre 2019 (repas) et n°2019-139 du 26 février 2019

#### **Frais de formation**

- Textes généraux sur les défraiements des fonctionnaires territoriaux
- article L 900-2 du code du travail pour les bénévoles auprès d'associations

#### **Assurances**

L'article 371 du code civil (responsabilité des mineurs)

Fautes de « service », faute « personnelle »

**IGÉSR**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE**

## **2.4. Quelques rares affaires contentieuses**

**Une jurisprudence qui, dans le cas des bibliothèques en régie, étend la qualification de bénévole au titre de « collaborateur du service public »**

**Une jurisprudence qui restreint la qualification de bénévole pour les associations**

**La possible requalification de l'activité bénévole en contrat de travail**

**La possible requalification de l'activité bénévole au plan fiscal**



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

IGÉSR

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE

## **3 LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT**

### **3.1. CINQ RECOMMANDATIONS**

#### **recommandation n° 1 (ministère de la culture)**

adopter et diffuser une convention-type du bénévolat en bibliothèques territoriales et assurer une veille juridique des textes applicables.

#### **recommandation n° 2 (bibliothèques départementales)**

améliorer la connaissance que les bibliothèques départementales peuvent avoir des bénévoles qui exercent sur leur territoire, notamment au moyen d'enquêtes.

#### **recommandation n° 3 (bibliothèques départementales)**

conditionner l'attribution des aides départementales destinées aux communes à la professionnalisation des titulaires et des bénévoles.

#### **recommandation n° 4 (bibliothèques départementales)**

systematiser la formation de formateurs de bénévoles en bibliothèque départementale.

#### **recommandation n° 5 (ministère de la culture et bibliothèques départementales)**

favoriser la formation la plus large possible des bénévoles, mettre en place et diffuser une formation de base en ligne.

### **3.2. Pour une convention-type des collaborateurs occasionnels du service public en bibliothèques**

**Définir le cadre d'exercice des bénévoles en bibliothèques territoriales**

**Pallier un vide juridique et outiller les collectivités territoriales (conventions-type, modèles, formulaires, etc.)**

**Proposer aux bénévoles et aux collectivités territoriales les conditions d'une sécurité juridique le plus grande possible**

**Diffuser des « bonnes » pratiques et faire connaître le cadre juridique**

**Commentaire de la convention-type en annexe du rapport**



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**IGÉSR**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE**

## **4 QUELQUES QUESTIONS OUVERTES**

**Les bénévoles sont-ils des bibliothécaires à part entière ?**

**Quelles fonctions peuvent-ils occuper ?**

**Quel doit être leur emploi du temps ?**

**Former les bénévoles, mais à quoi ?**

**Comment valider une expérience de bénévolat en vue d'une professionnalisation ?**

**La déontologie du fonctionnaire est-elle pleinement applicable aux bénévoles ?**

## **.... ET UNE QUESTION SANS REPONSE :**

**Le recours au bénévolat limite-t-il l'emploi public ?**