

Le mot de l'Observatoire

En juillet 2012, la *Lettre de l'ONPES* rendait compte de la journée tenue au Palais du Luxembourg un an plus tôt autour du thème : « La fraternité en actes ».

Suite à cet échange entre militants associatifs, chercheurs et élus, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a financé une étude-action dont l'objectif était de rendre visibles les freins législatifs et réglementaires au développement de l'action des structures qui œuvrent dans le champ de l'entraide civile, et de proposer des solutions concrètes pour y remédier.

Cette *Lettre* présente les résultats de ce travail. Elle nous invite à réfléchir, dans la perspective des recommandations de la Commission européenne sur l'amélioration de l'*Empowerment*, aux possibilités de mieux encadrer des initiatives qui se situent parfois à la marge du droit (commercial, ou du travail) et de donner à celles-ci la légitimité juridique dont elles ont besoin.

Il s'agit en quelque sorte de rendre possible un processus juridique classique : celui du droit à l'exception. L'intérêt de la démarche du collectif « La Fraternité en actes » est de montrer à quel point la réponse à cette question qui, bien que complexe juridiquement, ne peut être dissociée de la prise en compte des objectifs poursuivis et des valeurs mobilisées par les acteurs en charge d'initiatives de solidarité, au risque de fragiliser ces actions.

C'est dans cet esprit que le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a pris acte de ces besoins d'évolution législative et réglementaire en soutien aux associations œuvrant dans le champ du social.

La solidarité à l'épreuve des normes

Pour la plateforme **FRATERNITÉ EN ACTES**,

Michel **BÉRARD** et Michel **THÉRY**

L'ONPES a confié à la plateforme « La Fraternité en actes »¹ une étude-action sur le lien entre les initiatives de solidarité qui se développent en direction des publics en difficulté et le respect des normes juridiques qui s'appliquent indépendamment du secteur d'intervention et du public visé. Cette étude a permis de vérifier l'importance des obstacles normatifs auxquels ces initiatives collectives sont confrontées. Il s'avère en effet que dans un contexte de crise persistante (près de 900 000 pauvres de plus entre 2008 et 2011), des initiatives d'entraide, de troc, et d'échange de services se multiplient (particulièrement dans l'alimentation, l'habitat, mais aussi dans l'habillement, les transports). Certaines d'entre elles rencontrent des difficultés pour se développer, qui s'expliquent par des freins d'ordre juridique et réglementaire. Il apparaît donc indispensable de faire entrer dans le droit commun et de protéger les initiatives qui, au-delà d'une « économie de la débrouille », génèrent de la cohésion sociale, luttent contre l'isolement et sont facteurs de développement culturel, économique, politique et social de leurs promoteurs et utilisateurs, grâce à la production de services de qualité.

La méthode de l'étude a consisté à ce que chaque réseau membre de cette plateforme présente l'initiative qui lui a semblé illustrer le mieux les difficultés rencontrées. Une fiche-type a été rédigée pour chaque initiative afin d'éclairer les démarches engagées, leurs buts, les moyens mobilisés et les règles qui entravent leurs actions. Un expert de chacun des domaines concernés a ensuite proposé des modalités susceptibles de permettre de dépasser ces difficultés. L'analyse des différents rapports a été synthétisée par Éric Verdier, chercheur au laboratoire d'économie et de sociologie du travail de l'Université Aix-Marseille, puis soumise à l'approbation des responsables des réseaux de la plateforme la Fraternité en Actes.

Les initiatives étudiées ont toutes une double caractéristique :

- une forte dimension collective construite autour de relations conviviales délimitant un espace d'estime réciproque entre tous ceux, bénéficiaires et bénévoles, qui participent à l'action ;
- un impératif de qualité des produits ou des services rendus ouvrant ainsi un espace de liberté pour ceux qui en sont membres.

1. « La Fraternité en actes » regroupe : l'Association des collectifs enfants, parents, professionnels (ACEPP), la Fédération des centres sociaux et socio-culturels, les Compagnons Bâisseurs, L'Heureux Cyclage, Pact Arim, Récit, le Secours Catholique, Solidarité Paysans, Voisins et citoyens en Méditerranée (VCM).

Cette double caractéristique renvoie aux travaux d'Amartya Sen² et à la manière dont les institutions peuvent ouvrir de plus larges espaces de liberté réellement praticables pour les personnes. Ces initiatives sont aussi une illustration des recommandations européennes en matière d'*empowerment*³, qui définit des méthodologies d'intervention telles que la participation des usagers aux programmes sociaux.

Huit sites ont participé à cette étude. En préambule à la présentation des résultats, il convient d'indiquer combien, en cas de contrôle de la part des institutions, les traces laissées peuvent être profondes. En effet, les actions conduites par certaines associations à caractère social, dont le but est de procurer à des personnes en difficulté des biens ou des services essentiels à la vie quotidienne, sont trop souvent ignorées, voire confrontées à des exigences réglementaires affirmées de façon peu compréhensive, sans soucis des effets que celles-ci pourraient produire sur la structure en place. Outre la déstabilisation de l'association ainsi mise en cause, l'impression laissée par une exigence de conformité scrupuleuse aux règlements est celle d'une non-reconnaissance du bien-fondé des buts poursuivis, de la sincérité des efforts déployés pour dépasser les difficultés des adhérents, alors que seraient attendus des encouragements et des aides de la part des institutions publiques.

Dans une large mesure, cette étude met en évidence deux processus juridiques classiques : l'exception en droit et le droit à l'exception. Son intérêt est de montrer à quel point ces questions, qui peuvent être complexes juridiquement, ne sont pas dissociables de la prise en compte des objectifs poursuivis et des valeurs mobilisées par les acteurs en charge de ces initiatives de solidarité.

Dans les interactions entre associations en charge des publics précaires et agents publics chargés du contrôle et du suivi de leurs actions, on peut repérer trois logiques idéales typiques : l'accommodement, les apprentissages croisés et l'innovation.

Première logique : l'accommodement des pratiques « en marge de la règle de droit »

La première logique de fonctionnement des institutions, que nous avons qualifiée d'accommodement de la loi et de la réglementation, montre que certaines pratiques administratives sont passées du strict contrôle de conformité au conseil et à l'accompagnement, permettant un respect progressif des normes ou plus largement des principes qui en sont à l'origine. En d'autres termes, l'articulation entre pratiques associatives innovantes et contrôle des normes juridiques pourrait selon cette première logique se satisfaire à terme

aux yeux des agents publics d'une appropriation convaincante de l'esprit des normes plutôt que de l'application scrupuleuse des termes d'une circulaire administrative. Deux exemples peuvent être évoqués : celui de l'association Médiation, située dans le Var, pour laquelle un premier contrôle du respect des normes propres à un établissement à caractère médico-social a été opéré, et celui de la crèche parentale de Gourdon dans le Lot, pour ce qui concerne l'application des normes de qualification des personnes chargées de la direction de la structure, qualification attestée par un diplôme plus ou moins élevé selon la taille de la structure.

Médiation : l'attitude compréhensive des agents publics opérant un contrôle

L'association Médiation est un « lieu à vivre » à caractère familial réparti sur deux sites. L'un accueille des personnes allocataires du RSA ou de l'AAH rencontrant des problèmes psychologiques. Des partenariats ont été formalisés avec l'ARS et le conseil général pour leur prise en charge.

Lors d'un premier contrôle, en juillet 2012, réalisé par la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Var et la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) de PACA, les observations formulées sur de nombreux points ont su intégrer le caractère particulier de cette association et adapter leurs recommandations en conséquence. En effet, sa petite taille et sa localisation ne permettent pas toujours de respecter « à la lettre » certaines normes en matière de taille des chambres et de préparation des repas, sans pour autant que soit mise en danger la santé des résidents ou leur repos. Dès lors le rapport se contente de faire des remarques sans injonction particulière.

La crèche parentale de Gourdon, vers un compromis de fonctionnement

La crèche de Gourdon a été créée par l'association « Écoute s'il joue ». Soixante familles en sont adhérentes. L'association gère et anime deux structures (16 et 20 places). L'une est destinée aux plus petits et l'autre aux enfants plus âgés. Les familles sont sollicitées pour fournir un financement proportionnel à leurs revenus, en fonction du nombre d'heures pendant lesquelles leur enfant est confié à la crèche. Quel que soit le financement par la famille, la CAF et la Mutualité sociale agricole compensent la différence de coût, afin d'assurer l'équilibre financier de l'activité, selon les termes des conventions signées avec ces deux organismes.

Jusqu'à une période récente, les parents fournissaient chaque jour à la crèche repas et couches, en contradiction avec une récente circulaire de la CAF qui demande que ces produits soient fournis par la structure elle-même. Les repas conservés au réfrigérateur, puis réchauffés, étaient consommés par les enfants sans qu'aucun incident n'ait

2. *L'idée de Justice*, Flammarion, 2010.

3. Ce mot peut être traduit par « pouvoir d'agir ».

été relevé. Pour des raisons d'égalité de traitement avec les autres crèches, la CAF a menacé de ne pas reconduire la convention qui liait les deux organismes s'il n'était pas mis un terme à cet usage. Face à la protestation des familles et à une mobilisation locale, un compromis est en cours de négociation. Celui-ci porte sur la fourniture de repas aux plus grands par l'école voisine en liaison chaude et le maintien des repas fournis par les familles pour les plus petits.

Ce compromis renvoie aux directives européennes qui stipulent que les règles appliquées nationalement doivent prendre en considération les circonstances particulières auxquelles sont confrontés les structures et notamment leur taille. La France semble pourtant produire une réglementation peu susceptible d'adaptation. C'est la raison pour laquelle l'ACEPP conduit de longue date des négociations pour obtenir des organismes de contrôle qu'ils prennent en compte les particularités des petits établissements qui délivrent un faible nombre de repas dans un contexte familial, tout en assurant une qualité compatible avec les attentes des familles et la sécurité alimentaire. La rédaction d'un guide des « bonnes pratiques » reprenant la méthode HACCP⁴ a été explorée. Utile pour les petites associations, cette méthode est lourde dans sa préparation et nécessite une expertise qui n'est qu'à la portée de réseaux ou d'associations fortement structurés. Si bien que les petites associations dépourvues de point d'appui fédéral ne peuvent pas conduire de pareilles négociations.

Pour autant, malgré ce compromis, une seconde menace a pesé un temps sur la direction de l'association qui a créé ces deux crèches. En effet, aucune des deux structures n'atteint, séparément, le seuil du nombre d'enfants à partir duquel un diplôme plus élevé serait requis pour en assurer la direction. Mais, si l'on considère que le partage entre grands et petits n'est qu'une manière d'éviter la règle, alors la sanction peut tomber et l'association être dans l'incapacité de financer ce poste ! Évoqué dans un premier temps, cet argument semble aujourd'hui écarté afin de parvenir à un compromis qui n'a bien évidemment pas de caractère définitif.

Deuxième logique : des apprentissages croisés, vers des compromis fondateurs de règles spécifiques ?

La deuxième logique identifiée relève de la capacité de chacun des protagonistes à respecter l'autonomie et la spécificité de l'autre ; de ce respect mutuel dépend l'élaboration de compromis *ad hoc* qui sont au fondement de règles locales, tout en s'inscrivant dans les orientations générales de l'action publique : « sortir les exclus d'un isolement et d'une pauvreté

multidimensionnelle portant atteinte à leur citoyenneté ». Ces compromis ont parfois été trouvés par la voie d'un apprentissage d'objectifs partagés. Certains sont en voie d'élaboration, d'autres restent à construire. Quatre exemples illustrent cette logique.

L'animation au bas d'une tour d'immeubles par le centre social de Poitiers : un accord qui reste à pérenniser

Le centre social de Poitiers réalise depuis longtemps une animation au bas des tours d'immeubles avec les jeunes du quartier. Intégrée dans la politique de la Ville et de la prévention de la délinquance, cette activité avait reçu une large approbation de la part des pouvoirs publics. Les services départementaux ont cependant réclamé, conformément à la réglementation en vigueur, que les jeunes soient inscrits avant de participer aux activités proposées par le centre social. Respecter cette procédure s'avère pourtant impossible car les jeunes ne sont pas connus à l'avance, mais simplement présents sur les lieux au moment où le centre social leur propose ces activités. Après que le centre social ait fait part aux services de la préfecture de cette impossibilité, il a été convenu, au terme d'une négociation, que l'activité pouvait se poursuivre comme par le passé en bénéficiant d'une tolérance de l'administration. Mais le ministère de la Jeunesse et des Sports indique que l'information des parents d'enfant mineur est toujours requise aux termes des articles L227-4 et R227-1 du code de l'action sociale. Restent à évaluer la validité et les effets de cette tolérance en cas d'incident grave et/ou de plainte. Il s'agit donc d'une tolérance qui n'exonère pas les acteurs de leurs obligations et qui, en cas de problème, expose ceux-ci à des risques de poursuites judiciaires.

Un apprentissage en cours : un compromis recherché avec l'ordre des experts-comptables et une circulaire en cours d'élaboration sur l'utilisation de terrains familiaux

Les associations percevant des aides publiques doivent, au-delà d'un certain seuil, faire certifier leurs comptes par un expert-comptable. Dans le Rhône, de nombreux contentieux opposent l'ordre des experts-comptables aux crèches parentales adhérentes à l'ACEPP, qui souhaitent que la certification de leurs comptes soit faite par des pairs (autres associations ayant la même activité).

Nombre de petites crèches voient en effet dans le montant des honoraires demandés par l'expert-comptable un péril pour l'équilibre de leurs comptes. Pour éviter cette situation elles ont recours à une aide des autres crèches qui, groupées, entendent faire expertiser solidairement leurs comptes. Cette manière de fonctionner est mise en cause par l'ordre des

4. Système qui identifie, évalue et maîtrise les dangers significatifs au regard de la sécurité des aliments. www.haccp-guide.fr

experts-comptables. La recherche d'un compromis sur un montant de rémunération raisonnable entre eux et l'ACEPP n'a pas encore abouti.

D'un autre côté, l'expertise par les pairs n'est pas reconnue, même lorsque l'ACEPP propose de limiter le champ de cette expérience. D'autres solutions ont été recherchées, comme la mutualisation, mais celle-ci est difficilement compatible avec des pratiques fondées sur l'exercice libéral en appui à une activité réglementée. Il s'agirait notamment d'intégrer des experts-comptables dans une « association de gestion et de comptabilité ». Mais cette solution, coûteuse et difficile à mettre en œuvre, obligerait chaque fédération associative, si elle devait se généraliser, à réaliser de semblables démarches sans en tirer d'autre avantage que la majoration du coût public de son activité.

De son côté, l'association Alice, dans le Var, accompagne des personnes qui vivent sur des terrains squattés, les aménagent pour y installer des caravanes ou des mobile-homes. Plusieurs conventions ont pu être formalisées avec les propriétaires de ces terrains. Dans ce contexte, la commune de Bagnols-en-Forêt projette de céder un terrain à l'association qui l'aménagerait pour y installer une dizaine de mobil-homes. Ce type d'opération pourrait être une solution temporaire pour les nombreuses familles qui vivent à l'année en camping, mais elle est interdite par le code du tourisme. Les familles ne peuvent donc pas être domiciliées sur leur lieu d'habitation réel et sont maintenues sous la dépendance des gérants de camping qui peuvent les expulser. L'élargissement à l'ensemble de la population de la circulaire du 17 décembre 2003 du ministère de l'Équipement, relative aux terrains familiaux pour les gens du voyage, qui « prévoit que des terrains peuvent être aménagés pour permettre l'installation de caravanes qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs », permettrait de résoudre ce problème.

Des apprentissages à construire : lorsque les responsables locaux n'ont pas un accès direct aux administrations nationales qui élaborent les règles

Le cas de l'association Médiation illustre également cette seconde logique. Elle s'est vu menacer de sanctions en matière de risques sanitaires sur l'alimentation. C'est aussi le cas de l'association du Cèdre en Île-de-France qui, anticipant le risque d'une sanction pour non-respect des règles qui prévalent en matière de restauration collective, a renoncé à cette activité. Tel est enfin le cas de l'association Dynamo à Nancy, qui s'est vu refuser l'attribution du label d'intérêt général pour son activité de réparation de vélos.

Après un premier contrôle compréhensif de l'association Médiation, qui accueille des allocataires du RSA

et de l'AAH, précédemment décrit, début 2013, un nouveau contrôle de la Direction départementale de la protection des populations (DDPP) s'est traduit par une lettre d'observations assortie d'une menace de poursuites judiciaires en cas de non-mise en conformité. Certaines de ces observations concernant l'alimentation contestent en particulier l'approvisionnement de la structure « auprès d'établissements non agréés de la grande distribution », alors que dans le même temps (mais de façon non écrite) les représentants de la DDPP préconisent de s'adresser directement à des centrales spécialisées (qui pourtant approvisionnent ces enseignes). Enfin, cette association se procure l'essentiel des produits auprès de la Banque alimentaire, qui s'approvisionne elle aussi auprès des supermarchés.

Deuxième exemple illustrant la difficulté de s'accorder sur les règles à suivre, celui du Cèdre qui, en cas de contrôle, a décidé la fermeture de l'atelier cuisine mis en place pour l'accompagnement des demandeurs d'asile, en raison d'un risque de non-conformité de la cuisine utilisée. Cet atelier avait pourtant été ouvert en 2010 pour créer une plus grande convivialité entre utilisateurs et mettre en valeur la diversité de leurs cultures. Il offrait en effet la possibilité aux demandeurs d'asile de préparer des recettes de leur pays d'origine et de confronter ainsi leur culture en matière culinaire. Ces repas étaient confectionnés selon une fréquence bimensuelle pour une vingtaine de personnes. L'approvisionnement était fait auprès des grandes surfaces et les participants étaient invités à participer modestement aux frais du repas.

Autre exemple, celui du refus de l'administration fiscale d'attribuer un label d'intérêt général aux activités de l'association Dynamo, à l'initiative et membre du réseau « L'Heureux Cyclage » pour la réhabilitation et l'entretien de vélos. Ce refus repose sur l'appréciation de l'activité de l'association dont le caractère social et celui de protection de l'environnement ne sont pas reconnus. Le délai du recours contentieux est aujourd'hui malheureusement épuisé. Il aurait pourtant été utile d'obtenir une décision motivée sur ce double aspect au vu de l'absence de toute jurisprudence en la matière, alors qu'une association, située à Marseille ayant les mêmes activités et elle-même membre du réseau de « L'Heureux Cyclage », a obtenu une décision positive en la matière mais non motivée. Il eut sans doute été préférable d'aller devant les tribunaux administratifs face à la position prise par l'administration fiscale, de façon à obtenir une décision claire, et si possible favorable.

Ainsi, en conclusion, la même activité a donné lieu à des décisions contradictoires. Il serait donc utile de stabiliser une jurisprudence des tribunaux administratifs sur l'interprétation que l'administration fiscale doit faire des critères d'appréciation quant au caractère social ou de protection de l'environnement d'une activité associative.

L'apprentissage d'un droit complexe, parfois source de crainte : le cas de « Solidarité Paysans » des Pays de la Loire

Dernier exemple de cette deuxième logique, celui illustré par le système d'entraide pratiqué par l'association « Solidarité Paysans », qui se donne pour objectif d'épauler un agriculteur en difficulté notamment lorsqu'il doit présenter ses comptes à un tribunal. Dans quelle mesure cette activité est-elle réservée à des experts-comptables ou à des centres de gestion agricole ? Cette interrogation inquiète les militants qui craignent d'être en marge de la loi et de s'exposer avec les agriculteurs à d'éventuelles sanctions.

L'expertise fournie par un juriste du Secours Catholique est d'une grande clarté : la responsabilité des comptes relève de l'agriculteur qui les présente. Il n'existe aucune obligation légale d'avoir recours à un expert-comptable ou aux services d'un centre de gestion agricole. Il serait cependant utile, selon l'expertise réalisée, que l'association Solidarité Paysans souscrive une assurance de responsabilité (non professionnelle), de façon à couvrir le risque d'erreur face à des repreneurs ou des héritiers qui en contesteraient l'exactitude. En cas de comptes inexacts réalisés par le centre de gestion, et corrigés à la demande de l'agriculteur, il semble que la situation soit identique : l'agriculteur est seul responsable des comptes qu'il présente à l'administration (fiscale ou sociale). En conclusion, l'aide fournie par Solidarité Paysans est parfaitement admissible malgré les craintes qu'avait fait naître une réglementation fiscale pas toujours simple à interpréter.

Troisième logique : inscrire dans les textes de nouveaux principes

Les usages dérogatoires et les règles d'exception illustrées précédemment peuvent s'avérer néanmoins insuffisantes pour dégager les marges de manœuvre nécessaires au bon fonctionnement des associations en lien avec les publics précaires. Dès lors, il importe d'inscrire dans la loi de nouveaux principes au nom de la sauvegarde d'un intérêt supérieur, celui de favoriser le respect des droits fondamentaux des personnes en grande difficulté.

C'est dans cette logique que s'inscrit la question de la mise en place dans le code civil d'un « statut de l'entraide », qui a déjà fait l'objet d'une journée de travail au Sénat en avril 2011⁵. Serait plus particulièrement concerné le projet d'auto-construction ou d'auto-réhabilitation en Rhône-Alpes organisé par les Compagnons Bâisseurs, ou l'activité des Mécanos du Cœur en PACA. Cette voie permettrait de légaliser l'exercice des responsabilités de chacun.

Le schéma envisagé pour les Compagnons Bâisseurs est celui d'une activité de second œuvre suite aux travaux réalisés par l'office HLM. C'est dans cette perspective, que des jeunes, issus de publics « en difficulté », participent actuellement à des formations préalables à la réhabilitation de logements, afin d'en devenir locataires à des conditions avantageuses. Pour cela, il est possible de recourir à des emplois aidés ou au statut de stagiaire de la formation professionnelle. Mais ce chantier est avant tout l'occasion de poser des questions d'ordre législatif et réglementaire en matière d'organisation de l'activité des auto-constructeurs et des bénévoles qui les accompagnent, ainsi que des régimes d'assurance et en particulier de l'assurance décennale.

Au plan général du droit des personnes, il semble que la question ne puisse se résoudre que par une réforme législative instaurant dans le code civil un droit de l'entraide. La question est aussi celle de l'accompagnement : dans quelle mesure les personnes (salariées ou bénévoles) qui accompagnent les auto-constructeurs ou les auto-réhabilitateurs donnent-elles des ordres (des indications précises), fixent-elles des horaires, autorisent-elles l'utilisation de tel ou tel outil, propriété de l'association ? Dans ce cas, quel que soit le statut des accompagnateurs, n'y a-t-il pas un risque réel de requalification du travail bénévole en travail salarié, même si celui-ci ne donne pas lieu à rémunération ?

En ce qui concerne les régimes d'assurance, l'expertise réalisée par le Pact Arim⁶ propose :

- en matière de responsabilité civile, de vérifier que les dommages causés à des tiers seront pris en charge par l'assurance du propriétaire du logement. À défaut il est indispensable de souscrire une assurance complémentaire,
- en matière d'assurance dommages-ouvrage, l'article L242-1 alinéa 1 du code des assurances dispose que toute personne physique ou morale qui fait réaliser des travaux de construction en qualité de propriétaire, de vendeur ou de mandataire doit souscrire une assurance dommages-ouvrage avant l'ouverture du chantier... Il serait donc prudent que le propriétaire du logement souscrive une assurance de ce type ;
- en matière d'assurance responsabilité décennale, la loi fait peser la responsabilité de plein droit des articles 1792 et suivants du code civil sur « tout constructeur » d'ouvrage.

Par contre, les questions réglementaires, tant sur le droit de l'urbanisme que sur celui de la construction, sont nombreuses. Il s'agit pour l'essentiel du respect d'une série de normes nationales et locales dont l'accumulation rend l'activité très problématique. Ces sujets sont d'ailleurs actuellement à l'étude au ministère du Logement. Cependant, le type de questions posées diffère selon que les personnes concernées sont autonomes et capables de construire seules leur propre logement avec le concours d'autres auto-constructeurs,

5. Voir *La Lettre de l'ONPES* n° 4, 2012 : www.onpes.gouv.fr/La-Lettre-de-l-ONPES.html

6. Réseau associatif au service de l'habitat.

ou si elles ont besoin d'un accompagnement pour mener à bien leur projet. Ce second cas est fréquent lorsqu'il s'agit de personnes pauvres ou fragiles.

Des questions du même ordre se posent dans le garage associatif, les Mécanos du cœur, qui permet à des personnes en difficulté de réparer leur véhicule en achetant des pièces d'occasion et en bénéficiant des conseils et de l'aide d'un professionnel ou de bénévoles. L'usage d'outils ou de machines potentiellement dangereuses, comme un pont élévateur, n'a pu être assuré après expertise par l'assureur en raison d'un risque de requalification des activités d'auto-réparation en travail dissimulé.

Conclusion... provisoire

L'étude présentée ici apporte de nombreuses informations sur les obstacles réglementaires et législatifs auxquels se heurtent bon nombre d'initiatives dirigées vers les publics précaires. Parfois, des modalités d'accord ont pu être trouvées au plan local. Ces accommodements attestent, pour certains d'entre eux, des progrès réalisés dans la compréhension réciproque entre les services de contrôle et les responsables de ces initiatives. Mais les solutions ne s'avèrent pas toujours protectrices pour les personnes les plus fragiles ; d'autres apprentissages sont en cours avec des chances de succès variables, mais certains sujets nécessitent de véritables innovations législatives.

On notera également que la situation diffère selon que l'initiative relève d'une association appartenant ou non à un réseau national capable d'interpeller les autorités administratives. Dans ce dernier cas, des négociations peuvent être conduites dans l'espoir d'aboutir à des aménagements acceptables de part et d'autre. Par contre, les promoteurs d'initiatives isolées n'ont pas cette capacité d'interpellation auprès des pouvoirs publics, et leurs chances de trouver des solutions sont donc limitées.

Dès lors, plusieurs questions restent posées. Quelles règles doit-on appliquer dans l'économie informelle ? Ne faudrait-il pas privilégier « une logique de contrôle a posteriori sur la base des grands objectifs de protection

au nom desquels sont appliquées les normes » plutôt qu'une logique *a priori*. Il y aurait sans doute un intérêt « à négocier un espace de droit où les normes dans leur définition actuelle ne s'appliqueraient pas », ou bien « passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats et ne pas oublier la notion d'initiative »⁷.

Le rapport Lambert-Boulard⁸ sur les normes souligne à ce propos que nombre de collectivités territoriales tendent, depuis peu, à refuser l'application de normes trop restrictives. Il semblerait donc préférable « de ne pas appliquer la stratégie du tout ou rien et viser l'abolition des normes, mais de négocier une exonération de l'application tout en s'engageant à tenter d'atteindre un même résultat et à en rendre compte ».

C'est pourquoi, en janvier 2013, le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en comité interministériel⁹ a pris acte de ces besoins d'évolution législative et réglementaire en soutien aux associations œuvrant dans le champ du social. Il a en effet adopté certaines des propositions de la plateforme Fraternité en actes : il indique qu'une « expertise juridique sera menée pour reconnaître et conforter les activités d'entraide civile afin d'éviter les risques de requalification des prestations gratuites d'échange, notamment dans le cadre du droit commercial et du droit du travail. [...] Ces initiatives individuelles ou collectives concourent en effet au développement des solidarités de proximité et pourraient contribuer efficacement à la définition d'une stratégie de lutte contre l'isolement ». Il indique également que, dans le prolongement des réflexions sur la reconnaissance de l'entraide civile, « sera étudiée l'opportunité d'un projet d'expérimentation proposé par un réseau d'associations, consistant à soutenir au plan local les initiatives des personnes démunies qui se regroupent pour tenter de résoudre les questions essentielles de la vie quotidienne (logement, transport, alimentation, loisirs...). Sur la base d'une adhésion à une charte éthique, il s'agirait de permettre une dérogation aux normes qui entravent l'action au profit d'un engagement de qualité ».

On peut donc légitimement espérer que sur la base de la réflexion commune, des solutions puissent être trouvées dans la recherche du bien commun.

7. Frédéric Thiberghien,
Conseiller d'État
lors du débat au Sénat
en avril 2011.

8. Rapport sur la lutte
contre l'inflation normative,
remis au Premier ministre
le 26 mars 2013.

9. Voir sur le site
du gouvernement :
[www.gouvernement.fr/
presse/plan-pluriannuel-
contre-la-pauvrete-et-pour-
l-inclusion-sociale](http://www.gouvernement.fr/presse/plan-pluriannuel-contre-la-pauvrete-et-pour-l-inclusion-sociale)