

La lettre

N° 4 • juillet 2012

Observatoire National
de la **Pauvreté** et de
l'Exclusion Sociale

Le mot de l'Observatoire

En avril 2011, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a participé, au palais du Luxembourg, à une journée de débat organisée autour du thème de « La fraternité en actes ». Placée sous la présidence de la commission des affaires sociales du Sénat, cette manifestation a permis de rendre compte d'initiatives concrètes en matière d'aide à l'insertion des publics en difficulté et de réfléchir à des pistes d'amélioration du droit permettant à des associations qui œuvrent dans ce domaine de surmonter des règles juridiques qui peuvent limiter leur action. Ces structures se heurtent en effet très souvent à des problèmes réglementaires multiples, notamment en ce qui concerne l'assurance et la protection des personnes précaires et des bénévoles qui les accompagnent, à des normes inadaptées aux petites structures, au droit du travail difficilement compatible avec la notion d'entraide.

Cette nouvelle Lettre de l'ONPES présente les principaux résultats de cette journée. Elle rend compte de certaines micro-initiatives, qui se situent souvent aux marges du droit et évoque des propositions de juristes, pour construire un droit qui soit une aide à l'inclusion des plus démunis et non un frein à leur insertion. Les initiateurs de cette démarche, appellent de leurs vœux des travaux juridiques complémentaires permettant rapidement un aménagement des politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

Les marges du droit : enseignements d'expériences de terrain

Michel BÉRARD et Michel THÉRY,
pour la plate-forme « FRATERNITÉ EN ACTES »

En France, près de la moitié des ménages allocataires du « RSA socle » le sont depuis plus de trois ans et, comme l'a noté l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) dans son dernier rapport, l'intensité de la pauvreté¹ ne cesse d'augmenter, notamment dans les régions méditerranéennes et dans le nord de la France. Ce constat est l'expression d'une tendance à l'aggravation des situations de pauvreté au cours de ces dernières années.

Dans un contexte marqué par une absence d'offres d'emploi (et particulièrement d'emplois non qualifiés), les politiques d'insertion des publics en difficulté qui visent essentiellement l'accès à l'emploi, trouvent leur limite face à l'ampleur des effets économiques et sociaux de la crise. Leur mise en œuvre renforce souvent la solitude des personnes les plus démunies en faisant peser sur chacune d'elles le poids d'une conjoncture particulièrement néfaste.

Les personnes pauvres sont dans l'obligation d'adopter des stratégies répondant à leur situation. Nombre d'entre elles s'engagent dans des solidarités de voisinage pour accéder à des biens et à des services essentiels à la vie quotidienne. Ces initiatives de solidarité locales permettent, outre l'amélioration des conditions de vie, de rompre l'isolement et de renforcer les liens de proximité.

L'émergence d'une nouvelle « économie populaire »

Ainsi se réinvente une « économie populaire » qui a prouvé son efficacité au cours des périodes difficiles de notre histoire, notamment après la dernière guerre mondiale, à travers des mouvements comme les Castors², les coopératives d'alimentation, le tourisme familial...

1. L'intensité de la pauvreté mesure l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian). Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté fixé, en 2009, à 954 euros pour une personne seule.

2. Système d'entraide pour l'autoconstruction de logements.

Ces dispositifs d'entraide d'initiative privée visant à construire une solidarité de proximité correspondent à la démarche de l'*empowerment* recommandée par la Communauté européenne qu'elle définit, dans le domaine de l'inclusion sociale, comme un « processus de mobilisation des ressources et de développement des capacités propres [d'un individu] en vue de participer activement à son propre devenir ».

Cependant, ces actions se développent souvent aux marges du droit. Elles se heurtent dès lors à des difficultés réglementaires multiples, notamment en ce qui concerne l'assurance et la protection des personnes et des bénévoles, à des normes inadéquates aux petites structures, au droit du travail difficilement compatible avec la notion d'entraide.

Alors qu'elles se réalisent parfois dans le cadre d'une tolérance des autorités locales ou même d'une forme d'ignorance, il est notable que toutes, peu ou prou, sont financées par les collectivités locales ou territoriales et beaucoup fonctionnent grâce à la mobilisation de contrats aidés. Il est cependant impossible aux responsables de ces initiatives de trouver les voies permettant de protéger véritablement les personnes, les activités et les biens. Ces acteurs agissent dans la vulnérabilité la plus totale, à leurs risques et périls, alors que ces actions ne présentent un intérêt réel que si elles produisent une véritable promotion collective et individuelle sans effets de « ghetto » ni d'enfermement dans une logique de gestion de la misère. Il est donc indispensable que ces activités rentrent dans le droit commun et qu'elles se développent dans la recherche de la qualité des relations comme des productions.

Pour toutes ces raisons, un ensemble d'associations se sont réunies au sein d'une plate-forme destinée à mettre en commun les difficultés rencontrées dans leur action locale, mais aussi à rechercher des solutions légales à leurs problèmes. Elle rassemble le Secours catholique, la FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement), les Compagnons bâtisseurs, l'ACEPP (Association des collectifs enfants parents professionnels), la Fédération des PACT, RÉCit (Réseau des écoles de citoyens), Solidarité paysans ainsi que Voisins et citoyens en Méditerranée et la Fédération nationale des centres sociaux. Une journée de débats baptisée « La fraternité en actes », organisée le 11 avril 2011 au palais du Luxembourg, sous la présidence de la commission des affaires sociales du Sénat, a permis de problématiser les questions posées par les acteurs locaux.

Quelques exemples de la problématique des initiatives locales

Les Mécanos du cœur

Les Mécanos du cœur rassemblent près de 300 adhérents (à jour de leur cotisation de 5 euros). L'association emploie une mécanicienne en contrat de droit commun qui travaille 35 heures par semaine, assistée par un bénévole qui assure l'accueil. Le prix des réparations des véhicules s'étale entre 10 euros de l'heure, pour les allocataires des minima sociaux qui sont prioritaires, et 20 euros, pour les personnes non imposables, ou 30 euros pour les personnes imposables. Les propriétaires des véhicules doivent en principe être présents pendant les réparations afin de participer, si nécessaire, aux travaux en collaboration avec le bénévole de permanence. Les propriétaires doivent au préalable acheter les pièces nécessaires auprès de fournisseurs acceptant de pratiquer des réductions aux Mécanos du cœur.

Le samedi, le garage est ouvert aux adhérents qui désirent réparer leur véhicule eux-mêmes. Le coût est de 10 euros pour la location du matériel. Cette activité est encadrée par des bénévoles compétents qui participent souvent aux réparations dans un climat convivial et d'entraide.

Les échanges non monétaires sont permanents. Il est en particulier demandé à tous les adhérents de l'association de participer activement, mais bénévolement, à la gestion et à l'animation du garage ou à des actions collectives (repas, fêtes, cours de mécanique...). Financée par le conseil général pour la réparation des véhicules des allocataires du RSA, et assurée pour toutes les activités liées à un contrat de travail, l'association n'est cependant pas couverte pour l'activité d'autoréparation dans le cadre de l'entraide associative du samedi (potentiellement considérée comme du travail irrégulier), ce qui pose de fait des problèmes de sécurité non résolus à ce jour.

Solidarité paysans

Solidarité paysans est une structure associative couvrant des territoires de taille variable (départements, régions). Les membres de l'association qui interviennent auprès des agriculteurs sollicitant une aide sont bénévoles ou salariés. Ils ont pour mission d'apporter des réponses aux questions techniques, d'ordre juridique notamment, soulevées par des personnes qui ont besoin, par exemple, de revoir leur comptabilité. Ces interventions ne sont pas facturées (hors paiement de la cotisation). D'autres

associations pratiquent des cotisations différenciées selon la nature de l'intervention : constitution d'un dossier, suivi en procédure judiciaire...

Saisies par des publics peu solvables, dans de nombreux domaines où exercent habituellement des professionnels à des tarifs élevés, les associations sont susceptibles d'être accusées d'atteinte à des monopoles professionnels (experts-comptables, juristes et avocats...). Comment, dès lors, « protéger » ces bénévoles et ces salariés (et l'association en tant que telle) de ces risques juridiques ? Telle est la question posée par ce mode d'entraide qui, bien qu'à la marge du droit, n'en est pas moins utile socialement pour des publics privés de soutien juridique du fait de leur grande précarité sociale et économique.

Le Mas de Carles

Autre exemple de structures d'entraide de proximité : le Mas de Carles, un « lieu à vivre » qui accueille sans limite de durée les personnes sans domicile et qui, à ce titre, pourrait relever de l'article 17 de la loi créant le RSA³. Concrètement, la participation des résidents et des bénévoles à l'activité agricole et domestique de la structure d'accueil n'ouvre aucun droit à une rémunération ou à un contrat de travail. À ce titre, les résidents qui s'impliquent dans ces activités le font sous la forme du « volontariat », sans statut défini et sans contrepartie établie si ce n'est les temps de formation, l'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et les sorties de loisir et culturelles. Cette situation, notamment pour les résidents qui restent plusieurs années au Mas de Carles, soulève la question du cadre légal à trouver pour définir le statut officiel de ces personnes – autre qu'un contrat de travail impossible à établir.

Les Compagnons bâtisseurs

Dans les chantiers d'autoréhabilitation accompagnée d'appartements des quartiers populaires, les échanges monétaires avec les familles sont fixés par chaque association des Compagnons bâtisseurs. Dans certaines associations régionales, les familles ayant le statut de locataires participent à hauteur de 10 % de l'enveloppe permettant d'acheter les matériaux nécessaires pour la réalisation des travaux de réhabilitation chez l'occupant. Dans d'autres, les familles participent financièrement selon leur implication dans les travaux. Les ménages signent une convention d'engagement avec l'association concernant la nature des travaux, le coût et le montant de leur participation financière. Cette convention stipule l'engagement actif du ménage dans la réalisation des travaux.

Les ménages associés aux projets d'autoréhabilitation participent aux différents chantiers de leur logement, mais aussi à ceux des logements d'autres ménages positionnés dans le même projet. Ils ont le statut d'adhérents au sein de l'association. Leur participation non monétaire est inscrite dans une convention d'engagement réciproque, ou protocole d'engagement. Le problème principal inhérent à ce type de partenariat réside dans le fait que les risques d'accidents auxquels s'exposent les membres actifs de l'association ne sont pas couverts, et en particulier ceux qui relèvent des accidents du travail.

Le respect des normes

Les questions de l'entraide, des assurances et du contrat de travail ne sont pas les seules questions que soulèvent ces initiatives. Ces dernières se heurtent aussi à des normes législatives et réglementaires qu'elles ne parviennent pas à respecter et qui menacent leur pérennité ou entravent leur développement.

Le centre social les Maraudes

Avec des groupes de familles des actions sont réalisées notamment autour de l'alimentation. Des habitants se mobilisent pour préparer, à l'occasion d'un événement particulier, des buffets dans la cuisine du centre social. Ces buffets sont facturés et l'argent recueilli permet de mener à bien des projets collectifs ou individuels pour certaines familles. Le centre social est une structure de proximité. Son cœur de métier n'est pas l'aide alimentaire. Il n'est pas équipé pour, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas une grande attention apportée à la qualité d'hygiène de ce qui est proposé. Mais l'équipement est insuffisant pour ce type de prestation, ce qui pose également des problèmes de sécurité.

L'animation de rue promue par un centre social

Après qu'un centre de loisirs ait été fermé du fait de son faible succès, celui-ci a été remplacé par une animation de rue. Des animateurs vont au pied des immeubles et proposent une animation ouverte où les enfants peuvent venir et partir librement. Dans ce contexte, l'animation n'est pas reconnue par la Direction départementale de la jeunesse et des sports. Si on voulait présenter ce genre d'animation de rue comme un accueil classique de loisirs dans le quartier, on se heurterait à la réglementation du ministère de la Jeunesse et des Sports qui requiert un animateur pour douze enfants. Or, dans les faits, on ne sait jamais à l'avance combien d'enfants seront

3. Article qui permet de déroger au contrat de travail pour les activités encadrées par des structures préalablement agréées.

concernés. En fonction de l'affluence escomptée, les actions sont organisées pour garantir la sécurité des enfants.

Les cuisines collectives

Au Secours catholique, des bénévoles et des personnes en situation de précarité se retrouvent pour cuisiner ensemble. Ces ateliers « cuisine » s'organisent sous diverses modalités, les participants les plus aguerris peuvent inviter des convives à profiter de leurs compétences. Certains plats sont consommés sur place, d'autres emportés par les participants. Parfois, un repas est proposé à des invités aux conditions sociales très diverses. Ces repas partagés dans un local ouvert au plus grand nombre, quelquefois avec invitation explicite de personnes isolées ou marginalisées, facilitent la mixité sociale et la lutte contre la solitude.

Une participation financière symbolique est demandée à ceux qui n'ont pu s'investir dans la préparation de la salle ou du repas. Les cuisiniers, quelles que soient leurs situations administrative ou sociale et leur qualification professionnelle, interviennent bénévolement, comme ceux qui aménagent les locaux. Deux types de risques menacent cette activité : être suspectée d'encourager l'activité non rémunérée des personnes, dont certaines sont en recherche d'emploi, et être contrainte au respect des normes d'hygiène et de sécurité alimentaires très proches de celles de la restauration collective.

La tentative d'un habitat différent à Toulouse

Une association loue cinq petites maisons préemptées par la municipalité et cédées à une société HLM. Dans chaque maison vivent en communauté une dizaine de personnes anciennement sans domicile. Les pouvoirs publics demandent que ces maisons soient conformes aux normes de sécurité et d'hygiène préconisées pour les cuisines et l'accueil du public.

Questions juridiques et pistes de solutions

La discussion autour des obstacles ou des risques que rencontrent les quelques initiatives décrites précédemment permet d'identifier deux grands types de questions. Le premier est relatif aux risques de l'activité et à la manière de fournir les protections indispensables. Le second est recensé sous l'angle du respect d'un ensemble de normes et de la manière de les adapter ou de s'en dispenser.

La question de l'entraide

Les systèmes d'entraide entre personnes pauvres, avec ou sans le concours de bénévoles ou de salariés recrutés par une association, se révèlent être d'une grande utilité. Ils fournissent l'accès à des biens ou à des services qui correspondent à des besoins essentiels si ce n'est vitaux. Mais, surtout, ils sont l'occasion de formes de socialité, affirmant l'utilité sociale des personnes qui agissent collectivement dans le cadre de règles débattues en commun. Cette citoyenneté élémentaire est une forme de lien social aussi essentielle aux individus que la satisfaction de leurs besoins matériels.

Trois voies semblent ouvertes pour tenter de répondre à cette nécessité. D'un côté, un emprunt aux traditions agricoles transposées dans le Code civil, de l'autre, un emprunt au Code de la mutualité revisité, et, enfin, une jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation sur la délimitation du champ du contrat de travail.

Selon les propositions de François Gaudu⁴, on pourrait imaginer d'autoriser une entraide civile entre personnes qui échangent des services au sein d'une association dont l'agrément public éviterait les mauvaises concurrences ou les effets pervers en matière de droit du travail.

Une autre possibilité envisagée par Alain Supiot⁵ consisterait à reprendre les fondements du droit de la mutualité : « Les mutuelles mènent, notamment, au moyen de contributions versées par leurs membres (cela peut être aussi des contributions de prestation de services), une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide afin de contribuer au développement culturel, moral, intellectuel et physique de leurs membres et à l'amélioration de leurs conditions de vie. »

Une dernière voie consisterait à emprunter le chemin défini par la Cour de cassation tel que commenté par Marie-Laure Morin⁶, qui limite le champ du travail salarié à celui susceptible de générer des échanges monétaires.

Ce débat, initié lors du colloque au Sénat en avril 2011, sera poursuivi et donnera lieu à une publication. Parallèlement, le travail sur un projet de loi sur « l'entraide civile » se poursuivra avec la commission des affaires sociales du Sénat.

La question des normes

Les très petites initiatives, dès lors qu'elles sont financées par les pouvoirs publics et qu'elles en perçoivent un financement, sont dans l'obligation de respecter les normes publiques d'hygiène et de sécurité qui ne

4. Professeur de droit social à Paris-I, décédé trop tôt, fin 2011.

5. Professeur de droit social à l'université de Nantes.

6 Ex-conseillère auprès de la chambre sociale de la Cour de cassation.

sont malheureusement pas adaptées ni à leurs activités ni à leurs moyens et sont contraires à leur projet social et éducatif. Dès à présent, plusieurs pistes de solutions demandent à être explorées.

Les pistes à explorer

- S'appuyer sur le droit européen qui a transformé l'obligation de moyens en obligation de résultats. Ainsi, par exemple, les services vétérinaires imposaient une chambre froide professionnelle, des locaux adaptés (carrelage, etc.) à des microcrèches qui distribuent moins de vingt repas par jour, ce qui était irréalisable, totalement inadapté et contraire au projet d'entraide entre parents qui est le fondement de certaines initiatives. Avec le soutien des services de l'État, l'ACEPP et la Fédération des familles rurales ont établi un guide de bonnes pratiques, d'inspiration anglo-saxonne, à partir d'une analyse des dangers, des préconisations pratiques et d'une évaluation selon la méthode HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), qui est reconnue et appliquée en termes de qualité dans l'agroalimentaire.

Ce guide, en fin de négociation avec les experts de l'Agence française de sécurité alimentaire (AFSA), permettrait, s'il devait paraître, de postuler que, pour certaines formes de pratiques « l'art est respecté » et qu'en cas d'accident dans la structure, *a priori*, la responsabilité de l'association ne serait pas pleine et entière.

- Réaliser des expérimentations locales dans le cadre de la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales du 1^{er} août 2003 afin de soutenir l'accompagnement des acteurs, sans pour autant reconnaître en droit des situations inacceptables. Dans ce cadre pourrait, par exemple, être expérimentés :
 - des modalités innovantes d'accès au foncier public pour la construction de coopératives d'habitat ;
 - l'accompagnement sous certaines conditions, notamment de qualité de vie, de modes d'habitats différents.

Néanmoins, les conditions d'application de cette loi résultent d'un processus lourd et complexe, comme le notait M. Tiberghien, conseiller d'État, lors de la journée d'avril 2011 : « On ne peut la mettre en œuvre, à mon sens, que pour des sujets d'importance nationale et avec la quasi-certitude qu'une législation doit être modifiée avec des idées assez précises et une bonne chance de généraliser l'expérimentation. Les conditions sont rarement remplies et ça ne peut rester que quelque chose d'assez limité. »

- Élargir dès à présent l'application de la circulaire du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux qui ne visent que la sédentarisation des gens du voyage (le droit commun est toujours préférable au droit spécifique, particulièrement dans le secteur de l'intégration des populations marginalisées) pour résoudre :

- la question des personnes qui vivent en camping toute l'année (question soulevée par le récent rapport du CNIS sur le mal-logement). Cette pratique est en effet interdite et présente comme inconvénient majeur, outre le fait de ne pas ouvrir un droit à une domiciliation sur son lieu réel d'habitation, que les locataires sont sous la dépendance des gérants de camping qui peuvent les exclure à tout moment ;
- la question soulevée par certains squats de terrain où il est possible de conclure un accord avec les propriétaires.

- Enfin, réfléchir à la reconnaissance d'un « espace privé collectif » non soumis aux normes publiques.

Toutes ces pistes, brièvement évoquées, réclament à l'évidence des travaux complémentaires et des instructions méticuleuses. Leur variété et leur relative complexité appellent des aménagements des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, sans trop tarder, face à des situations qui se dégradent.