

# ÉTUDE-ACTION

## « Initiatives de Solidarité Respect des Normes »

Rapport réalisé à la demande de l'Observatoire National  
de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES)  
par la plateforme « Fraternité en actes »<sup>1</sup>

Avec le concours scientifique d'Éric VERDIER du LEST



<sup>1</sup> Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels, Compagnons Bâisseurs, L'Heureux Cyclage, Fédération des Centres Sociaux, PACT Arim, Réseau des Écoles de Citoyens, Secours Catholique, Solidarité Paysans, Voisins et Citoyens en Méditerranée.

## BON DE COMMANDE



Liberté - Égalité - Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires sociales et de la santé  
Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire  
et de la vie associative



Direction des affaires financières,  
informatiques, immobilières et des  
services

Sous-direction des affaires financières

Bureau de l'exécution de la dépense - EXD  
Affaire suivie par : Sendil MOURTY  
tel : 01 40 56 61 26  
fax : 01 40 56 84 40

Paris, le 15 NOV. 2012

La Ministre des affaires sociales et de la santé

La Ministre des sports, de la jeunesse, de  
l'éducation populaire et de la vie associative

à

Association Collectif Enfants Parents  
ACEPP  
29, rue du CHAROLAIS  
75012 PARIS

**Objet** : Bon de commande n° 1503752374

**Réf** : Devis

Madame, Monsieur,

Vous voudrez bien trouver ci-joint le bon de commande relatif à l'étude « Initiatives de Solidarité Respect des Normes du 1<sup>er</sup> octobre 2012 au 30 avril 2013 », correspondant au devis référencé ci-dessus.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

DAFIIS/SDAF/Bureau EXD  
GSP  
Pôle Subventions n° 3

Le chef du bureau de l'exécution de la réponse

Christine FLAMANT

14, avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP - Tél : 01 40 56 60 00

## Sommaire

Rapport de l'étude-action « Initiatives de Solidarité – Respect des Normes »	Pages 4 à 16
Annexe 1 : MÉDIATION (Var)	Pages 17 à 27
Annexe 2 : CRÈCHE PARENTALE DE GOURDON (Lot)	Pages 28 à 52
Annexe 3 : CENTRE SOCIAL DE POITIERS (Vienne)	Pages 53 à 68
Annexe 4 : CUISINE DU CEDRE (Île-de-France)	Page 69
Annexe 5 : DYNAMO (Meurthe-et-Moselle)	Pages 70 à 83
Annexe 6 : SOLIDARITÉ PAYSANS (Pays-de-Loire)	Pages 84 à 97
Annexe 7 : COMPAGNONS BÂTISSEURS (Rhône-Alpes)	Pages 98 à 120
Annexe 8 : LES MÉCANOS DU CŒUR (Bouches-du-Rhône)	Pages 121 à 122
Annexe 9 : Rapport de la mission contre l'inflation normative Boulard	Lien page 123
Annexe 10 : Projet de loi sur l'entraide civile	Page 124

La démarche a consisté à recenser, par une fiche type remplie par chaque initiative décrivant son activité, ses buts, les moyens mobilisés, le mode d'implication des destinataires des biens ou services produits, les relations avec les autorités politiques locales et enfin les obstacles réglementaires qu'elle rencontre dans le développement de son activité. Des compléments ont été recueillis, chemin faisant, auprès d'autres initiatives développant le même type d'activité.

Pour chaque initiative, un expert du domaine a été désigné, a rencontré les responsables de la structure concernée ([voir les documents en annexe](#)). Les experts et responsables des initiatives ainsi que des grands réseaux associatifs mobilisés ont été réunis de façon à établir le rapport le plus fidèle possible.

**Les initiatives étudiées dans leur grande variété ont toutes une double caractéristique :**

- **une forte dimension collective construite autour de relations conviviales délimitant ainsi un espace d'estime réciproque de 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 réelle pour tous ceux qui en sont membres.**

**Cette double caractéristique évoque les travaux d'Amartya Sen (*L'Idée de Justice*, 2010) sur la manière dont les institutions peuvent progresser dans leur caractère démocratique en ouvrant de plus larges espaces de liberté réellement praticable pour les personnes.**

**Les initiatives sont aussi une illustration des recommandations européennes en matière d'*empowerment*.**

Huit sites ont été étudiés mais, en préambule, il convient d'indiquer combien, en cas de

contrôle de la part des institutions qui en sont chargées, les traces laissées peuvent être profondes. L'action conduite par une association à caractère social, de façon désintéressée et dans le but de procurer à des personnes en difficulté des biens ou services essentiels à la vie quotidienne, est trop souvent ignorée et confrontée à des exigences réglementaires affirmées d'une façon peu compréhensive sans soucis des effets que pourrait produire sur la structure le fait de tenter de s'y conformer.

Outre la déstabilisation de l'association ainsi mise en cause, l'impression laissée est celle d'une non prise en considération du bien-fondé des buts qu'elle poursuit, de la sincérité des efforts déployés à dépasser de réelles difficultés, alors que seraient souhaités des encouragements et des aides de la part de ces mêmes institutions publiques.

Le choix de ces sites est issu d'une démarche où plusieurs mouvements associatifs, confrontés à de mêmes difficultés réglementaires dans le soutien apporté à des initiatives de lutte contre la pauvreté ont décidé d'analyser ces obstacles et de proposer aux pouvoirs publics des pistes de solutions. Le premier obstacle recensé a été celui du **statut de l'entraide** qui a justifié d'une journée de travail au Sénat en avril 2011 autour de l'idée de l'inscription dans le code civil d'un droit à l'entraide inspiré du code rural.

À la suite de cette initiative, lors de laquelle la question des obstacles réglementaires a été fortement débattue, la démarche poursuivie a consisté à confronter les exemples recensés dans chaque réseau et en retenir un petit nombre assez représentatif de la diversité des situations et des réseaux associatifs concernés.

Finalement, dans une large mesure, cette étude ne se confronte-t-elle pas, entre recherche et action, à deux processus juridiques classiques, l'exception en droit et le droit à l'exception ?

La démarche adoptée vise à concilier l'homogénéité des méthodes (grille commune d'analyse) tout en étant capable de prendre en compte les spécificités de ces initiatives.

L'intérêt de l'étude est de montrer à quel point ces questions, qui ne peuvent être pointues juridiquement, ne sont pas dissociables de la prise en compte des buts poursuivis et des valeurs mobilisées par les acteurs en charge de ces initiatives.

Dans les interactions entre ces derniers et les agents publics, on peut repérer trois logiques différentes : l'accommodement, les apprentissages croisés et l'innovation.

## I. L'ACCOMMODEMENT : les pratiques peuvent rester « en marge de la règle » sans

## **I l'affecter directement**

L'accommodement de la loi et de la réglementation révèle que les agents publics sont passés d'une stricte logique de contrôle de conformité à la prise en compte d'une situation en devenir : en d'autres termes, cette dynamique pourra à terme, moyennant un accompagnement adéquat, témoigner aux yeux de ces agents d'une appropriation convaincante de l'esprit des normes publiques. Compte tenu de l'accumulation des normes qui en vient à contredire la poursuite des objectifs généraux de l'association, les services de contrôle font preuve d'une attitude compréhensive.

Deux cas peuvent ainsi être évoqués : celui de l'association **Médiation** dans le Var à l'occasion d'un premier contrôle du respect des normes propres à un établissement à caractère médico-social ainsi que celui de la **crèche parentale de Gourdon** en ce qui concerne les seuil d'effectif en dessous duquel un moindre diplôme de la personne chargée de la direction est nécessaire.

### **I.1 Médiation et l'attitude compréhensive des agents publics opérant un contrôle dans un établissement à caractère familial**

L'association **Médiation**<sup>2</sup> est un lieu à vivre à caractère familial réparti sur deux sites voisins (distants de 13 km). Le premier accueille 8 personnes et le second 12. Ce dernier est financé par la DDCS sur une base de 16 €/jour/personne et le premier fonctionne comme un « lieu à vivre » accueillant des personnes percevant le RSA ou l'AAH et rencontrant des problèmes psy. Des partenariats sont formalisés avec l'ARS et le CG.

Lors d'un premier contrôle en juillet 2012 de la DDCS du Var et de la DRJSCS de PACA (un rapport de 76 pages et 47 annexes), les observations portant sur de nombreux points intègrent le caractère particulier de cette association et adaptent ses recommandations en conséquence. Comme on le verra un peu plus loin, cette attitude n'est pas partagée par d'autres services de contrôle qui opèrent quelques temps plus tard.

### **I.2 La crèche parentale de Gourdon dans le Lot, vers un compromis acceptable**

---

<sup>2</sup> Voir documents en Annexe 1

**La crèche de Gourdon<sup>3</sup>** a été créée par une association au beau nom de « **Écoute s'il joue** » (60 familles adhérentes). Elle gère et anime deux structures (16 et 20 places), l'une 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(s) enfant(s) est confié à la crèche. Quel que soit le financement de la famille, la CNAF et la MSA compensent la différence (PSU) pour assurer l'équilibre de l'activité selon les termes de conventions signées avec ces deux organismes. Jusqu'à une période récente, les parents fournissaient chaque jour à la crèche des repas et des couches, en contradiction avec une récente circulaire de la CNAF. Les repas conservés au réfrigérateur puis réchauffés étaient consommés par les enfants sans que le moindre incident n'ait été relevé. Pour des raisons d'égalité de traitement avec les autres crèches, la CAF a menacé de ne pas reconduire sa convention s'il n'était pas mis un terme à cette coutume. Face à la protestation unanime des familles et à une mobilisation locale, l'examen des conditions de réfrigération de réchauffage et de traçabilité des ingrédients de la nourriture ont été mises en cause. Un compromis se dessine sans qu'il ait été totalement accepté par la CAF à ce jour : fourniture des repas aux plus grands par l'école voisine en liaison chaude et maintien des repas fournis par les familles pour les plus petits.

Une menace cependant pèse encore sur la situation de la direction de chacune des deux structures : une même association ayant créé deux crèches, l'une pour les plus petits et l'autre pour les plus grands, aucune des deux n'atteint séparément le seuil fatidique du nombre d'enfants à partir duquel un plus haut diplôme est requis pour la personne qui assure la direction. Mais si l'on considère que le partage entre grands et petits n'est qu'une manière d'éviter la règle, alors... Évoqué lors de discussions, cet argument semble écarté pour stabiliser un compromis qui n'a bien évidemment pas de caractère définitif.

### **I.3 Le relais pris par l'ACEPP pour aboutir à un compromis avec la direction des services sanitaires en matière de normes applicables dans les petites crèches parentales**

---

<sup>3</sup>Voir documents en Annexe 2

Les directives européennes sur ces sujets demandent en général à ce que les règles prises en application dans chaque pays prennent en considération les circonstances particulières auxquelles sont confrontées les structures auxquelles elles s'appliquent, et notamment les effets de taille. La France semble produire une réglementation peu susceptible d'adaptations. C'est la raison pour laquelle l'ACEPP conduit de longue date des négociations pour obtenir des organismes de contrôles qu'ils prennent en compte les particularités des petits établissements qui délivrent peu de repas et dans un contexte plus proche du familial que de la restauration professionnelle, tout en assurant une qualité compatible avec les attentes des familles et de la sécurité alimentaire. La rédaction d'un guide de bonnes pratiques reprenant la méthode HACCP est la démarche qui a été explorée mais celle-ci est lourde et exigeante en terme d'expertise et devient alors exclusivement envisageable que pour les réseaux ou les associations fortement dotées.

## **II. Des APPRENTISSAGES CROISÉS : vers des compromis fondateurs de règles spécifiques ?**

Sont ici en jeu la capacité, chez chaque protagoniste, à respecter l'autonomie et la spécificité de l'autre ; en dépend l'élaboration de compromis *ad hoc* qui soient au fondement de règles locales, s'inscrivant dans les orientations générales de l'action publique - « sortir des exclus d'un isolement et d'une pauvreté multidimensionnelle portant atteinte à leur citoyenneté » - reconnaissant la légitimité de manières d'agir particulières.

Ces compromis ont parfois été trouvés par la voie d'un apprentissage d'objectifs partagés, ils sont parfois aussi en voie d'élaboration et parfois restent à construire.

### **II.1 Apprentissage fait mais interrogation sur sa durabilité : l'animation « au bas des tours » du centre social de Poitiers**

**Le centre social de Poitiers**<sup>4</sup> réalise de longue date une animation « au bas des tours » avec les jeunes du quartier qui s'y trouvent. Intégrée dans la politique de la ville et de la

---

<sup>4</sup>Voir documents en Annexe 3



prévention de la délinquance, cette activité avait reçu une large approbation de la part des pouvoirs publics. La DDJCS a subitement réclamé, conformément à la réglementation, que les jeunes soient préalablement inscrits avant de participer aux activités proposées par le centre social. Respecter cette procédure, impossible à mettre en œuvre, les jeunes n'étant pas connus à l'avance mais simplement présents sur les lieux au moment où le centre social leur propose de participer à des activités, aurait abouti à sa suppression. Après que le centre social en ait fait part aux services de la préfecture et au terme d'une négociation, il a été convenu que l'activité pouvait se poursuivre comme par le passé avec une tolérance de l'administration.

Selon le bureau compétent au Ministère de la jeunesse et des sports, l'information des parents d'enfants mineurs est requise aux termes des articles L 227-4 et R 227-1 du code de l'action sociale.

Restent à évaluer la validité et les effets de cette tolérance en cas d'incident grave et de plainte. Il s'agit donc d'une tolérance qui n'exonère pas les acteurs de leurs obligations et qui, en cas de difficulté importante, expose les différents acteurs à des risques.

## **II.2 Un apprentissage en train de se faire : un compromis recherché avec l'ordre des experts comptables ou une circulaire en cours d'élaboration sur les terrains familiaux**

Les associations recevant des crédits publics au-delà d'un certain seuil doivent faire certifier leur comptes par un expert comptable. Or, de nombreux cas de contentieux opposent l'ordre des experts comptables dans le Rhône et des crèches parentales adhérentes à l'ACEPP qui souhaitent une certification des comptes par les pairs.

La difficulté est que le montant des sommes réclamées par l'expert comptable en rémunération de son service met les comptes d'une petite association en déficit. La recherche d'un compromis entre l'ACEPP et l'ordre des experts comptables n'a pas abouti.

L'expertise des pairs (autres associations ayant la même activité) n'est pas reconnue même quand l'ACEPP propose de limiter le champ de celle-ci tout en garantissant la sincérité des comptes dans un équilibre économique acceptable pour les associations. Par cette intransigeance, ces associations se voient ainsi dans l'impossibilité de recourir à des soutiens alors que des entraides sont proposées et disponibles.

L'ACEPP élabore d'autres solutions mais la mutualisation est difficilement compatible avec des pratiques basées sur l'exercice libéral en appui d'activité réglementée. Elle envisage notamment d'intégrer des experts comptables dans une « Association de Gestion et de Comptabilité » mais cette solution, difficile à mettre en œuvre, coûteuse, si elle devait se généraliser, obligerait chaque fédération associative à réaliser de semblables démarches sans en tirer d'autre avantage que la majoration du coût public de leur activité<sup>5</sup>.

Enfin l'association **Alice** dans le Var accompagne des personnes qui vivent sur des terrains squattés, les aménagent et y installent des caravanes ou des mobile homes. Plusieurs conventions ont pu être formalisées avec des propriétaires. La commune de Bagnols-en-Forêt projette de céder un terrain à l'association pour aménager un terrain pour une dizaine de mobile homes. Ce type d'opération pourrait être une solution temporaire pour les nombreuses familles qui viennent à l'année en camping. Ce qui est interdit par le code du tourisme. Les familles ne peuvent donc pas être domiciliées sur leur lieu d'habitation et sont maintenues sous la dépendance des gérants de camping qui peuvent les expulser quand ils le veulent. L'élargissement à l'ensemble de la population de la circulaire du ministère de l'équipement du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux pour les gens du voyage permettrait de résoudre cette situation. Le sujet est actuellement à l'étude (PUCA).

### **II.3 Des apprentissages qui restent à construire : c'est malheureusement un cas encore fréquent lorsque les responsables de l'initiative au plan local n'ont pas d'accès direct aux administrations de niveau national qui élaborent les règles**

---

<sup>5</sup>Voir note en Annexe 11

Tel est le cas de l'association **Médiation** qui s'est vue menacer de sanctions en matière de risques sanitaires sur l'alimentation ou de l'association du **CEDRE**<sup>6</sup> en Ile-de-France qui, anticipant ce risque, a renoncé à son activité. Tel est aussi le cas de l'association **Dynamo**<sup>7</sup> à Nancy qui s'est vu refuser l'attribution de la notion d'intérêt général.

Quelques mois plus tard après un premier contrôle compréhensif (voir plus haut) début 2013, un contrôle de la DDPP (ex DSV) se traduit par une lettre d'observations assortie d'une menace de poursuites judiciaires en cas de non mise en conformité. Certaines de ces observations contestent l'approvisionnement de la structure « auprès d'établissements non agréés Intermarché ou Casino » (sic !), 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 telles que Métro (qui approvisionne précisément Intermarché et Casino !...). Enfin l'essentiel de l'alimentation dans cette association est fournie par la banque alimentaire qui s'approvisionne auprès des supermarchés.

Face aux risques encourus en cas de contrôle, le CHSCT du Secours Catholique a préconisé la fermeture de l'atelier cuisine réalisé pour l'accompagnement des demandeurs d'asile au **CEDRE** en raison d'un risque de non conformité de la cuisine utilisée. Cet atelier a été créé en 2010 pour créer des occasions conviviales de partage et mettre en valeur les cultures différentes en offrant la possibilité à un demandeur d'asile de préparer des recettes de son pays d'origine. Ces repas étaient réalisés selon une fréquence bimensuelle pour une vingtaine de personnes. L'approvisionnement était fait auprès des grandes surfaces locales et les participants étaient invités à participer modestement aux frais du repas.

Le refus de l'administration fiscale d'attribuer l'intérêt général aux activités de l'association **Dynamo** membre du réseau **L'Heureux Cyclage** qui crée des réseaux d'entraide pour la réhabilitation et l'entretien de vélos, repose sur l'appréciation de l'insuffisance des deux qualités : son caractère (insuffisamment) social et son caractère de protection de l'environnement jugé insuffisant lui aussi. Le délai du recours contentieux est malheureusement épuisé car il aurait été utile d'obtenir une première décision motivée sur ce double aspect au vu de l'absence de toute jurisprudence en la matière. Cependant une association ayant les

---

<sup>6</sup>Voir documents en Annexe 4

<sup>7</sup>Voir documents en Annexe 5

mêmes activités et membre du même réseau de **L'Heureux Cyclage**, située à Marseille, a obtenu une décision positive mais non motivée. (Voir sur le sujet l'expertise fournie par le Secours Catholique en annexe 5.)

#### **II.4 Un apprentissage d'un droit complexe parfois source de craintes, heureusement non fondées : le cas de Solidarité Paysans des pays de la Loire**

L'expertise fournie par le Secours Catholique est d'une grande clarté : la responsabilité des comptes est celle 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 que l'association **Solidarité Paysans**<sup>8</sup> qui aide les agriculteurs nécessiteux à établir leurs comptes souscrive à 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). (Voir note en annexe 8.)

### **III. Transformation et INNOVATION : inscrire dans les texte de nouveaux principes**

Usages dérogatoires et règles d'exception peuvent s'avérer insuffisantes pour dégager les marges de jeu nécessaires ; dès lors, il faut poser dans la loi de nouveaux principes au nom de la sauvegarde d'un intérêt supérieur (favoriser le respect des droits fondamentaux des personnes en grande difficulté).

C'est sans doute dans cette logique que s'inscrit le possible statut de l'entraide qui a fait

---

<sup>8</sup>Voir documents en Annexe 6

l'objet d'une journée de travail au Sénat en avril 2011 autour de l'idée de **l'inscription dans le code civil d'un tel droit à l'entraide.**

Seraient plus particulièrement concernés le projet d'auto-construction en Rhône-Alpes organisé par les **Compagnons Bâisseurs**<sup>9</sup> ou encore l'activité des **Mécanos du Cœur** en PACA ainsi que les activités d'auto-réhabilitation accompagnée par les **Compagnons Bâisseurs.**

Cette voie permettrait de légaliser l'exercice des responsabilités de chacun.

Ce n'est pour l'instant qu'un projet dont la réalisation devrait débuter avant la fin de l'année. Il soulève de nombreuses questions, les unes sur les normes de construction, les autres sur le statut de l'activité des auto-constructeurs.

Le schéma envisagé est celui d'une activité de second œuvre à la suite du gros œuvre réalisé par un office HLM. Les jeunes issus de public « en difficulté » participent actuellement à l'élaboration du projet et à des formations préalables.

La perspective est qu'ils en soient locataires dans des conditions tarifaires qui restent à définir... Il est évidemment possible d'avoir recours soit à des emplois aidés, soit au statut de stagiaire de la formation professionnelle, mais ce chantier est l'occasion de poser les questions législatives et réglementaires en matière d'organisation de l'activité des auto-constructeurs et des bénévoles qui les accompagnent ainsi que celui des régimes d'assurances.

Cette dernière question est aussi celle de l'assurance décennale : soit les auto-constructeurs se constituent en SCIC (Société coopérative d'intérêt collectif) mais dans ce cas ils deviennent salariés de leur société coopérative et perdent le caractère d'auto-constructeurs, soit il faut trouver un régime d'assurance susceptible de couvrir solidairement le risque décennal.

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.

---

<sup>9</sup>Voir documents en Annexe 6

Cependant, selon l'expertise fournie par le Pact-Arim (voir en annexe 7), c'est le lien de subordination qui génère le contrat de travail et celui-ci se caractérise par « l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné » (*Cass. soc. 13 nov. 1996, n°94-13.187*). La question est donc 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 l'utilisation de tel ou tel outil qui est la propriété de l'association (les **Compagnons Bâtisseurs**) ? Dans ce cas, quel que soit le statut des accompagnateurs, n'y a-t-il pas un risque réel de requalification du travail comme un travail salarié, peu importe que celui-ci ne donne pas lieu à rémunération ?

L'expertise précise les conditions requises pour les bénévoles : « pour que la participation des bénévoles aux chantiers ne soit pas considérée comme du travail dissimulé au sens des articles L. 8221-1 et suivants du code du travail, il faut impérativement qu'il n'existe pas de lien de subordination entre eux et l'association ». Le contrat qui lie les bénévoles à l'association devrait s'intituler « contrat de bénévolat » et non « contrat d'engagement ». Le bénévole ne doit recevoir aucun ordre ni aucune directive de travail de l'association. Enfin les sommes versées aux bénévoles doivent exclusivement concerner des remboursements de frais réellement engagés à l'occasion de l'activité bénévole.

En ce qui concerne les régimes d'assurance, l'expertise propose :

- en matière de responsabilité civile : de vérifier que les dommages causés à des tiers seront pris en charge par l'assurance responsabilité civile du propriétaire du logement, à défaut il est indispensable de souscrire une assurance complémentaire,
- en matière d'assurance dommages d'ouvrage : l'article L. 242-1 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 DO avant l'ouverture du chantier... La question est cependant discutée sur le fait de savoir si cette obligation pèse sur la personne qui réalise elle-même les travaux.

Il serait de toute façon prudent que le propriétaire du logement souscrive une assurance dommage d'ouvrages (DO).

- 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 mues par un désir de créer leur propre logement ou de réhabiliter celui qu'elles occupent, ou bien qu'un accompagnement est indispensable au succès de ces initiatives au profit de personnes pauvres.

Des questions semblables se posent dans un garage associatif à Marseille **Les Mécanos du Cœur**<sup>10</sup> 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 pas pu être assuré après expertise par la MAIF en raison d'un risque de requalification des activités d'auto-réparation en travail dissimulé.

## CONCLUSIONS

Cette étude apporte de nombreuses informations sur les obstacles réglementaires et législatifs auxquels se heurtent bon nombre d'initiatives. Parfois des modes de résolution ont été trouvés au plan local. Ces accommodements attestent, pour certains d'entre eux, des progrès réalisés dans les compréhensions réciproques entre services de contrôles et responsables d'initiatives, mais les solutions ne s'avèrent pas toujours protectrices pour les personnes les plus fragiles concernées ; d'autres apprentissages sont en cours avec des chances de succès variables mais certains sujets nécessitent de véritables innovations législatives.

La situation diffère selon que l'initiative appartient ou non à un réseau national capable d'interpeller les autorités administratives centrales. Dans ce cas des négociations peuvent être conduites dans l'espoir d'aboutir à des aménagements acceptables de toutes parts. Par contre

---

<sup>10</sup>Voir document en Annexe 8

les initiatives isolées n'ont pas cette capacité et les chances de trouver des solutions qui conviennent sont limitées.

Réuni à l'ONPES le 10 juin 2013, un comité de pilotage a débattu suite à la présentation d'un projet de rapport. Quelques éléments saillants ressortent de ce débat :

Quelles règles doit-on appliquer dans l'économie informelle ? Ne faudrait-il pas « passer à une logique de contrôle *a posteriori* sur la base des grands objectifs de protection au nom desquels sont appliqués les normes » . Il y aurait sans doute un intérêt « à négocier un espace de non droit où les normes dans leur définition actuelle ne s'appliqueraient pas » ou bien « Passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat et ne pas oublier la notion d'initiative ». Enfin le rapport Lambert-Boulard ([Annexe 9](#)) sur les normes indique que nombre de collectivités territoriales tendent récemment à refuser l'application des normes. Il semblerait cependant 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 ».

Ces quelques préconisations confortent l'idée d'une expérimentation nationale confiée à la réunion au plan territorial des services déconcentrés de l'État, ceux des collectivités territoriales et les responsables des initiatives de façon à aménager l'application des normes. Celles-ci doivent à la fois respecter les objectifs des normes et permettre une production de qualité. Cette proposition figure dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Ce même plan prévoit la **mise à l'étude d'un projet de loi sur l'entraide civile** ([Annexe 10](#)) pour résoudre au plan législatif les questions que le monde agricole a résolu de longue date.