

Abilio Machado

Maîtrise de Sciences et Techniques

« Conception et Réalisation de Projets d'Intervention et d'Innovation »

Université de Metz/ I.U.T. de Longwy/ Université Nancy 1 – septembre 2005

Objectif Plein Emploi

Expérimenter l'économie solidaire

Mémoire suivi par Jean-Luc Deshayes

SOMMAIRE

Remerciements	3
Introduction	4
La méthode employée	6
Première partie : Objectif Plein Emploi	7
1. Un partenariat à l'origine du réseau OPE	7
2. Le centre de ressources	9
3. Les centres d'initiative et de gestion	12
4. La création du CIGR Kaerjéng-Kéinzig	14
Deuxième partie : Les conventions et le financement	26
1. Les conventions ou le liant du réseau OPE	26
2. La convention avec le Ministère du Travail et de l'Emploi	27
3. Les conventions avec les communes	30
4. Le financement : l'exemple du CIGL Steinfort	33
Troisième partie : économie solidaire et développement local	37
1. Définir l'économie solidaire	37
2. L'articulation entre économie et politique	39
3. Une économie marchande	41
4. La définition du gouvernement luxembourgeois	42
5. L'économie solidaire selon Objectif Plein Emploi	44
6. Le développement local	46
7. L'agent de développement local	50
Quatrième partie : Se défaire de la lutte contre le chômage	53
1. Entrer dans le carcan européen	53
2. La feuille de route	58
3. Vers un cadre juridique	65
Vers l'économie solidaire à la lumière de deux exemples	67
4.1. L'économie solidaire et les marchés publics	68
4.2. Une charte pour les services de proximité	71

Conclusion	75
Bibliographie	77
Annexes	78

Remerciements

Je remercie mes proches pour m'avoir soutenu et fait preuve de patience.

Je remercie Jean-Luc Deshayes pour son enseignement et ses encouragements.

Introduction

Mon travail a pour but de mettre en évidence les éléments constitutifs du réseau OPE et d'étudier l'environnement dans lequel il évolue. Par environnement, j'entends les dispositifs politiques et juridiques, le territoire avec ses caractéristiques sociales, politiques et économiques, ainsi que les pouvoirs publics. Le développement local consiste en effet en la prise en compte de l'environnement dans son ensemble. J'entends mettre en évidence qu'il procède de l'esprit d'entreprise.

Un esprit d'entreprise original, en ce qu'il interpelle diverses composantes de la société, qu'elles soient publiques ou privées, dans le but d'expérimenter une nouvelle voie économique où l'argent ne serait pas roi. L'économie solidaire ne poursuit pas la rémunération du capital, mais organise une redistribution plus équitable, cherche à innover au niveau des moyens de production et des produits et services, et prône la démocratie comme principe de fonctionnement économique.

Le réseau OPE a atteint depuis quatre ans le seuil de sept-cents salariés. L'écrasante majorité de ces postes de travail est cofinancée au titre de la lutte contre le chômage. Les ressources financières du réseau OPE ne sont ainsi pas en adéquation avec son projet économique et sociétal, même si la

création d'emploi est un principe central de l'économie solidaire telle que Objectif Plein Emploi la conçoit. Mais elle n'est pas la seule. L'activité qui relève de l'économie solidaire, autre que la lutte contre le chômage, est financée en grande partie en qualité d'accessoire du budget alloué au titre de la lutte contre le chômage. Pour OPE, il s'agit maintenant de s'attaquer à la diversification des ressources financières, dans le but de disposer d'un budget qui rende mieux compte de la diversité de ses activités. Produire des budgets en relation avec les activités elles-mêmes, au lieu de les financer en fonction des postes de travail consentis par le financeur principal, le Ministère du Travail et de

Introduction

l'Emploi, revient à légitimer économiquement et socialement les produits de l'économie solidaire et permet au réseau OPE de se défaire de l'image de structure d'encadrement de cas sociaux que lui renvoie la société.

Objectif Plein Emploi se réclame de l'économie solidaire et en expérimente les principes au moyen de méthodes de travail et d'un plan organisationnel qu'il qualifie de développement local. Il se revendique de la stratégie « du bas vers le haut », en mobilisant les ressources locales et en organisant l'activité en fonction de l'unité territoriale, la commune, avec l'intention d'influer sur la donne politique et économique nationale. Objectif Plein Emploi se dit ainsi porteur d'un projet sociétal.

La question est alors de vérifier si Objectif Plein Emploi dispose des moyens de son ambition. Après avoir identifié et décrit les deux entités emblématiques du réseau OPE, le centre de ressources et la trentaine de CIG, je prends en revue les conventions qui le cimentent, ainsi que le financement qui en découle, pour passer ensuite aux réflexions sur son avenir qui ont cours en son propre sein. Celui-ci passe par des modèles européens, l'accès aux marchés publics par la mise en concurrence de l'économie solidaire, un cadre juridique et des engagements sociaux en ce qui concerne les produits.

La méthode employée

J'ai basé mon travail de recherche sur l'étude de documents internes au réseau OPE et sur mon expérience professionnelle vieille de quatre ans depuis que je suis salarié d'Objectif Plein Emploi.

La documentation dont je me suis servie fait partie de mes outils de travail. Il s'agit des conventions avec les partenaires, du bilan comptable d'un de mes CIG, de la fiche descriptive du métier d'agent de développement local ou encore de la charte graphique des services de proximité. J'ai analysé ces documents à la lumière de ma pratique professionnelle. Dans un souci d'objectivité, je me suis efforcé d'en restituer les contenus sans les interpréter. Mon interprétation porte uniquement sur la confrontation de ces contenus avec l'environnement légal et politique, d'une part, et avec les réflexions internes à Objectif Plein Emploi sur la stratégie à adopter pour aboutir à l'économie solidaire, d'autre part. Il s'est agi de vérifier si ces outils sont compatibles avec le projet économique et sociétal qu'Objectif Plein Emploi défend.

Mon analyse porte sur les ressources juridiques et organisationnelles du réseau OPE. L'activité en soi

n'est invoquée qu'à titre illustratif. Le jeu des acteurs, qu'ils soient partenaires ou salariés du réseau OPE, est davantage analysé en fonction du rôle qui leur est échu de par l'environnement juridique, politique et institutionnel, que de par leurs motivations à agir au sein du réseau. Mon point de vue est donc celui de quelqu'un qui observe la situation depuis le centre du réseau OPE, et non pas à partir d'un point local, celui d'un partenaire communal, ou institutionnel, celui d'un ministère.

Première partie : Objectif Plein Emploi

Nous entendons décrire dans cette première partie les deux types d'organismes emblématiques du réseau Objectif Plein Emploi (réseau OPE). Il s'agit de l'association Objectif Plein Emploi (OPE), ou encore « centre de ressources », et des Centres d'Initiative et de Gestion (CIG) qui revêtent également la forme de l'association. Nous énumérons les compétences de l'une et des autres, les différents terrains sur lesquels elles évoluent, les interactions à l'intérieur du réseau, ainsi que les partenariats extérieurs.

Nous débutons par une brève incursion dans la genèse de OPE et dans les activités antérieures à sa constitution pour finir sur la création d'un nouveau CIG en 2001. Il nous importe ici de mettre en

exergue le fonctionnement en réseau, l'influence qu'il exerce sur son territoire d'action et les partenariats qu'il mobilise. L'organisation en réseau est la concrétisation de la démarche de développement local initiée en 1997 avec la création des premiers CIG.

Cette première partie décrit le terreau sur lequel viendront se greffer les sujets dont nous traiterons au fil des chapitres suivants.

1. Un partenariat à l'origine du réseau OPE

Objectif Plein Emploi est une association de droit privé née d'un partenariat entre l'Action Sociale pour Jeunes (ASJ) et le syndicat OGB-L. La constitution d'OPE en association date de 1999, bien que l'activité de développement local, donc le tissage du réseau ait commencé en 1997 avec la fondation des premiers CIG. Le partenariat avec le syndicat procède de la jonction entre l'activité de l'ASJ dans le cadre de programmes européens et la préoccupation commune aux deux organismes face à la

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

montée du chômage structurel, notamment celui qui touche les jeunes. Les deux organismes présentent en 1994 une étude intitulée « Objectif Plein Emploi », en rapport avec des projets de l'ASJ dans le cadre du Fonds Social Européen. *« Cette première démarche ouvertement politique (l'étude) portera le nom Objectif Plein Emploi. Il s'agit de démarches stratégiques de responsabilisation au niveau local, d'organisation de partenariats pour créer au niveau national un dispositif capable de porter un troisième secteur économique, l'économie solidaire »* (1). Nous retrouvons dans cette étude les sujets dont nous entendons traiter ici : une activité aux dimensions politique et sociétale, le développement local et une loi-cadre sur l'économie solidaire.

L'ASJ est une association active depuis le milieu des années 1980 dans l'insertion professionnelle des jeunes chômeurs. À l'époque, l'ASJ collaborait avec différents ministères, comme celui des transports,

de la famille, de l'environnement et des bâtiments publics. Concrètement, l'ASJ proposait du prêt de main d'œuvre pour l'exécution de certains travaux relevant du service public, comme l'entretien des autoroutes, l'aménagement et la préservation d'écosystèmes protégés ou l'entretien de bâtiments publics. Le financement des salaires provenait des institutions publiques bénéficiaires de la main d'œuvre et du ministère du travail. Il est évident que ce système permet aux « ministères-clients » de réduire substantiellement les coûts des services qu'ils ont à rendre à la collectivité. Actuellement, ces partenariats subsistent à travers l'association Perspectives Emploi qui fait partie intégrante du réseau OPE. L'OGB-L est le syndicat le plus important en nombre d'adhérents au Luxembourg.

Politiquement, il se situe à gauche et compte la majorité de ses adhérents dans le sud du pays. Le syndicat est en fait né d'une fusion de syndicats pendant la crise sidérurgique des années 1970. On lui colle aujourd'hui encore une étiquette de syndicat-ouvrier. L'apport de l'OGB-L à OPE est surtout d'ordre politique et de notoriété. Son président, personnalité politique de 1^{er} ordre au Luxembourg, occupe en effet la présidence d'OPE. Par ailleurs, il est une des personnalités influentes

- (1) *Le projet, l'inspiration et la passion, Historique 1984-2004*, brochure de présentation, OPE, Schiffflange, 2005

1^{ère} partie : Objectif Plien Empploi

dans la commission de gestion du Fonds pour l'Emploi, principale source de financement d'OPE. OPE se réclame de l'économie solidaire au moyen du développement local. Contrairement à la situation en France, où le développement local se déploie dans le cadre de politiques nationales en rapport avec la décentralisation et où l'économie solidaire est caractérisée par un tissu d'associations défendant des modèles alternatifs comme les SEL (systèmes d'échanges locaux), le Luxembourg ne connaissait pas ces deux concepts. OPE a donc, jusqu'à présent, imposé sa déclinaison de ces concepts en les combinant, le développement local reposant sur l'initiative privée combinée à celle des forces vives locales, et l'économie solidaire signifiant la rencontre et la mise en commun d'intérêts

considérés à priori incompatibles (demandeurs d'emploi, tissu associatif, pouvoirs locaux et populations nécessiteuses, comme par exemple les personnes âgées qui bénéficient des services développés).

2. Le centre de ressources

Par « centre de ressources » on entend l'association OPE elle-même. Le centre de ressource fournit les compétences nécessaires au fonctionnement des CIG et à la réinsertion des demandeurs d'emploi.

L'agent de développement est le lien entre ses CIG et le centre de ressources, sa tâche consistant à obtenir les services et les compétences nécessaires au fonctionnement des projets locaux. Les compétences du centre de ressources s'étendent de la fonction d'agent de développement, qui a dans ses attributions la gestion quotidienne de son ou ses CIG, à la gestion financière des CIG en passant par la conduite de chantier, l'organisation des programmes de formation des salariés du réseau et la communication du réseau. OPE définit le centre de ressources, comme « *pôle de services destiné aux CIG (...). Cela concerne la pratique quotidienne, mais aussi la philosophie ou encore la conceptualisation de visions d'avenir, comme « une capitalisation d'expériences (...) destinées à concrétiser de nouvelles démarches dans les politiques communales, gouvernementales et européennes*

1^{ère} partie : Objectif Plien Emploi

et comme « *un trait d'union entre les CIG, qui garantit l'application des préceptes de l'économie solidaire* » (2).

OPE a.s.b.l. emploie environ quatre-vingt salariés dont une vingtaine d'agents de développement, et est organisée en différents services (3) :

la gestion administrative et financière : relations avec les partenaires co-financeurs ;

diffusion de l'information en rapport avec la donne administrative et financière ;

consultance (soutien logistique et de compétences) pour les CIG

le développement local : constitution de CIG ; mise en œuvre de projets au sein des

CIG, gestion quotidienne des CIG et de leurs projets, relations avec les partenaires du

CIG, promotion des principes de l'économie solidaire et du développement local ; les

agents de développement local sont fondés de pouvoir au sein des CIG

information et assistance : l'information et l'accompagnement des salariés du réseau

OPE dans leur parcours personnel et professionnel

la formation : conseil et orientation des salariés dans leur parcours professionnel ;

conception de projets de formation ; conclusion de partenariats dans le domaine de la

formation

culture et communication : stratégie de communication en rapport avec la politique du

réseau OPE ; conception et mise en place de l'identité visuelle du réseau OPE ;

consultance pour les CIG

informatique : organise l'environnement informatique du réseau OPE ; consultance

pour les CIG en matière d'acquisition et d'utilisation du matériel

cellule europe : information et conseil aux CIG sur les programmes européens ;

(2) *HYPERLINK* "<http://www.ope.lu>" www.ope.lu, présentation de OPE, introduction

(3) *HYPERLINK* "<http://www.ope.lu>" www.ope.lu, présentation de OPE, les services

1^{ère} partie : Objectif Plien Emploi

soutien aux CIG dans le montage de projets européens ; partenariats transfrontaliers et

européens

sécurité et santé : en charge des questions liées à la sécurité et la santé au travail ;

méthodes de travail, législation, détection des risques, prévention, formation
conception et planification : projets dans les domaines de l'aménagement du territoire,
l'environnement et l'écologie
transposition : accompagnement et conseil de la réalisation des projets sub 10)
atelier de formation de mobilier urbain : conception et réalisation de mobilier urbain
dans le cadre de projets des CIG

Les compétences de tous les services énumérés répondent à des besoins rencontrés au sein des CIG. Du point de vue des CIG, le recours systématique aux services du centre de ressources n'est toutefois pas obligatoire. Les CIG y recourent selon leur propre degré de développement, en termes d'entreprise. Il existe toutefois plusieurs aires d'intervention du centre de ressources auxquelles les CIG ne peuvent renoncer, notamment celles qui touchent au co-financement de l'Etat et aux règles de gestion financière, au développement et à la doctrine sociétale et économique, à l'identité visuelle du réseau et aux questions légales, comme celles relevant de la sécurité et la santé au travail.

C'est en définitive le service « développement local » qui a la charge de veiller à la juste application de la doctrine au sein des CIG et de solliciter les compétences, relevant du fonctionnement quotidien des CIG (mise en œuvre des projet et parcours individuels des salariés) en fonction des besoins propres à chaque CIG.

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

3. Les Centres d'Initiative et de Gestion

Le réseau OPE est constitué de vingt-neuf Centres d'Initiative et de Gestion (CIG) ainsi que de l'association OPE (le centre de ressources). Géographiquement, le réseau OPE s'étend essentiellement dans le sud, le centre et l'est du pays. Les CIG sont des associations sans but lucratif liées à des territoires qualifiés de local ou régional. L'entité territoriale de base est la commune, les CIG locaux faisant référence à des partenariats avec une seule commune, alors que les CIG régionaux regroupent des partenariats avec plusieurs communes, souvent de plus petite taille.

Les CIG sont la concrétisation de la stratégie de développement local mise en place depuis la création du premier d'entre eux en 1997. Ce sont eux qui créent la majeure partie des emplois du réseau OPE (4). Leur mise en place a permis l'adhésion, la participation et la prise de responsabilité des acteurs locaux, et en premier lieu les mandataires politiques communaux, dans les domaines de la lutte contre le chômage et la concrétisation des principes de l'économie solidaire à travers la mise en œuvre des activités des CIG.

Tous les CIG sont dotés d'un conseil d'administration propre qui assume, d'un point de vue légal, la responsabilité civile et pénale qui pourrait découler du fonctionnement de l'association. Les sièges des conseils d'administration sont occupés par des acteurs de la commune. Ces acteurs sont issus de différents horizons, politique, économique et associatif (5).

Nous verrons plus loin que le financement des projets de développement local est constitué à raison de 25% par la commune ou les communes partenaires du CIG alors que OPE alimente ces budgets à concurrence des 75% restants sur base d'une convention avec le Ministère du Travail et de l'Emploi.

(4) le réseau OPE comptait 597 salariés en 2004, *Le projet, l'inspiration et la passion, Historique 1984-2004*, brochure de présentation, OPE, Schiffflange, 2005

(5) composition du conseil d'administration du CIGL Hesperange : le bourgmestre, 3 conseillers communaux, 2 assistantes sociales, la présidente de « Femmes en Détresse », la présidente de la section locale « Amiperas » (ass. de personnes âgées), un représentant syndical, un chef d'entreprise et 2 fonctionnaires communaux

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

Aussi bien la nature de l'activité que l'envergure, notamment en matière de création d'emplois, dépend des décisions des conseils d'administration. Il en résulte des CIG de tailles diverses développant des activités différenciées en fonction de la donne territoriale et du degré d'adhésion du conseil d'administration aux principes d'économie solidaire. Ce degré d'adhésion ne se mesure pas uniquement par les moyens financiers dont les acteurs locaux dotent leur CIG (co-financement communal qui représente 25% du budget de chaque CIG).

Un comparatif entre deux CIG, ceux de Hesperange et de Steinfort illustre bien la question.

Sur base d'un co-financement communal de 90.000 euros, le CIGL Steinfort gère un service de proximité, un centre multimédia, un projet culturel de diffusion d'art vidéo (Konschkëscht), une publication annuelle (de Stengeforter Almanach, 250 pages), un projet de transport journalier des pensionnaires d'un foyer du jour pour personnes âgées et une équipe « environnement (6). Ce co-financement permet la création de 11 postes de travail à plein temps.

Alors que le CIGL Hesperange dispose d'un co-financement communal de 238.000 euros, soit vingt-cinq postes de travail à plein temps, pour le fonctionnement d'un service de proximité, d'une équipe « environnement » et celui d'une « Konschkëscht » (7). Le réseau OPE n'est donc pas homogène en ce qui concerne les activités des CIG. Celles-ci sont fonction de l'idée que se font les acteurs locaux du réseau OPE et de l'économie solidaire, de la crédibilité qu'ils leur accordent, ainsi que de leurs propres ambitions pour leur commune.

Toutefois, le socle de l'activité de la majeure partie des CIG a été élaboré par OPE. Il s'agit des projets d'aménagement du territoire, le concept de OPE consistant à proposer la constitution d'équipes au sein des CIG qui oeuvrent dans ce domaine, la nature des projets relevant des spécificités du territoire et de la décision des acteurs locaux. Les services de proximité sont quant à eux l'exemple emblématique d'une activité relevant de l'économie solidaire. La commission européenne a souligné la pertinence

- (6) *Plan d'action local 2005* (programme), CIGL Steinfort
- (7) *Plan d'action local 2005* (programme), CIGL Hesperange

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

des services de proximité : « *De nombreux besoins restent aujourd'hui encore insatisfaits. Ils correspondent à l'évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée* » (8). Les services de proximité permettent aux CIG d'entrer de plein pied dans l'économie marchande, et en font des acteurs à part entière de l'action sociale, en ce qu'ils « *touchent à la qualité de vie quotidienne* » (9).

Le restant des activités que développent les CIG touchent aux technologies des multimédia, à l'enfance, au tourisme et à la culture.

Finalement, la gestion du personnel, dans la mesure où chaque CIG est l'employeur de ses salariés, occupe une position centrale dans l'activité des CIG. La lutte contre le chômage, l'insertion professionnelle, la reconversion par la formation continue, souvent à l'origine de la création des CIG, lui confèrent une connotation particulière : dans la mesure du possible, chaque salarié doit faire l'objet d'un parcours personnalisé au sein du CIG. Les contrats de travail représentent ainsi un projet en soi au sein du CIG dont OPE doit rendre compte aux conseils d'administration locaux.

4. La création du CIGR Kaerjéng-Kéinzig

Ce chapitre relate la création d'une association locale, un Centre d'Initiative et de Gestion (CIG). Il sert à illustrer la démarche de OPE vis-à-vis de l'entité territoriale, la commune.

Nous traiterons dans les chapitres suivants plus en détail des principes et des outils que nous exposons ici à la lumière d'un cas concret.

En ma qualité d'agent de développement, j'ai entamé le processus de création du CIGR Kaerjéng-

- (8) Livre blanc *Croissance, compétitivité et emplois. Débats et voies pour entrer dans le 21^e siècle*, paru sous la présidence de Jacques Delors
- (9) Jean-Louis Laville et Marthe Nyssens, *Dictionnaire de l'autre économie*. Desclée de Brouwer, 2005, Paris

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

Kéinzig en septembre 2001. Celui-ci a accouché d'un résultat concret avec l'assemblée constituante de l'association le 31 janvier 2002. Le travail préalable à la fondation du CIG a consisté à établir le contact avec les acteurs locaux d'une part, et à analyser le territoire d'autre part. La prise de contact s'est faite au moyen d'entretiens téléphoniques avec des membres des deux conseils échevinaux. Il en a résulté deux réunions préalables avec des acteurs politiques et associatifs des deux communes. Il convient de noter que les acteurs autres que les politiques ont été proposés par les conseils échevinaux. Nous voyons ici que, du point de vue de OPE l'adhésion des mandataires politiques prime. À ce stade des pourparlers, préliminaires à la constitution du CIG, ce sont les conseils échevinaux qui déterminent la composition des membres de l'association, du moins dans ce cas précis.

Les acteurs autres que politiques invités à la table, étaient issus de l'administration communale de Bascharage (service technique), alors que la commune de Clémency a proposé des acteurs issus des secteurs associatif et économique, dont deux chefs d'entreprise. J'ai par contre entamé pendant cette période des pourparlers parallèles avec l'association des parents d'élèves de Clémency en vue de la mise en place d'un service d'aide aux devoirs dans cette commune. Bien que le conseil échevinal ait été informé de cette initiative, il n'a pas souhaité intégrer les parents d'élèves au CIG à naître. Le projet d'aide aux devoirs a toutefois vu le jour dès la rentrée 2002.

L'association une fois constituée, j'ai entamé le travail d'explication de la convention entre OPE et les communes. Chacun des conseils communaux a voté la convention avant les vacances 2002. Le vote

des conventions a permis de déclencher le co-financement des deux communes. Notons que la représentation de deux communes au sein d'un même CIG implique une gestion budgétaire scindée en deux, chaque commune ne co-finançant que les projets prévus sur son territoire. Le caractère régional du CIG ne signifie donc pas, du moins dans ce cas précis, que les deux communes entendent œuvrer de concert sur des projets qui concernent à la fois les deux territoires. Il s'agit plutôt de se partager une structure qui servira leur projets propres. Dans un premier temps, on se partage la structure, mais non

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

pas les projets.

Le territoire communal représente l'unité de mesure, du moins en grande partie, de l'étendue du réseau Objectif Plein Emploi. Chaque CIG, qu'il revête un caractère local (CIGL), correspondant à une commune, ou régional (CIGR), correspondant à plusieurs communes limitrophes, est défini géographiquement par le territoire communal. La création d'un CIG ne procède pas d'un cadre législatif spécifique, comme par exemple la décentralisation du territoire et la politique de la ville en France. En revanche, nous verrons que le projet luxembourgeois repose, d'un point de vue juridique, sur deux axes légaux distincts, à savoir sur le co-financement de la lutte contre le chômage et la formation professionnelle continue par le Fonds pour l'Emploi, d'une part, et sur la législation des associations sans buts lucratifs (asbl), d'autre part. Pour ce qui concerne ce deuxième axe, nous verrons que les conventions passées entre associations du réseau OPE jouent un rôle central, en ce qu'elles constituent le liant qui cimente le réseau.

Le promoteur du projet est l'asbl Objectif Plein Emploi (OPE) qui fédère actuellement une trentaine de projets locaux du type que nous exposons ici. OPE mène une action de développement local par l'insertion socio-professionnelle de demandeurs d'emploi originaires, de préférence, des territoires concernés. Ce type de développement local s'inscrit dans une conception économique originale pour le pays et que le promoteur range sous le terme générique d'économie solidaire. Nous reviendrons plus en détail sur le développement local et l'économie solidaire, tout en mettant en lumière les

particularités que les situations économique, politique et légale luxembourgeoises font revêtir à ces deux notions.

A l'instar du promoteur (OPE), le projet de développement local est mis en œuvre au sein d'une association. La constitution de cette association sur le territoire en question fait partie intégrante du projet, et nous en tiendrons compte dans la grille d'analyse proposée ci-dessous. En effet, il y a lieu de distinguer le cadre de l'action (l'asbl locale) et les projets de développement socio-économique que celui-ci portera.

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

Nous appliquons ici une grille d'analyse, qui a fait l'objet d'un cours de première année MST (10), à la constitution et aux premières ébauches de projets du CIGR Kaerjeng-Kéinzig. L'association a été constituée fin janvier 2002. Son action s'étend sur les territoires des communes de Bascharage et de Clemency situés au sud-ouest du pays à la limite du bassin minier luxembourgeois et des frontières française (Longwy) et belge (Arlon).

La grille d'analyse

le territoire

L'association sera amenée à développer son action sur les communes limitrophes de Bascharage (Kaerjeng en luxembourgeois) et Clemency (Kéinzig en luxembourgeois). Le territoire ainsi délimité est localisé au sud-ouest du pays et confine au bassin minier et sidérurgique qui est en mutation socio-économique depuis une vingtaine d'années.

Bascharage est ainsi une des communes qui ceinturent le nouveau bassin d'emploi dénommé Pôle de Développement Européen (PED), sans toutefois en faire partie. Cette commune possède un tissu

économique important avec, en son sein, plusieurs entreprises phare de l'économie luxembourgeoise. Quant à Clemency, il s'agit de la première commune, en quittant le bassin sidérurgique, qui a gardé un caractère rural. Elle bénéficie ainsi d'une certaine réputation de village récréatif grâce, notamment, à un petit complexe de bassins de pêche artificiels. Elle fait frontière avec la Belgique et constitue ainsi une voie d'accès traditionnelle aux Ardennes via la ville belge d'Arlon.

IUT Longwy, Droits et Dispositifs, Benoît Boissière

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

Les deux communes se composent de 5 localités :

Bascharage, 6.065 habitants dont 869 étrangers, localités :	Bascharage Hautcharage Linger
densité : 316,9 habitants/m ²	
Clemency, 1909 habitants dont 221 étrangers, localités :	Clemency Fingig
densité : 131,4 habitants/m ²	
(source : recensement de 1997)	

l'économie du territoire

Bascharage dispose sur son territoire d'une série d'entreprises importantes pour le marché luxembourgeois, comme TDK, LUXGUARD, DELPHI ou encore la plus importante brasserie du pays, Bofferding. Toutefois, la commune n'a pas une réputation de ville ouvrière à proprement parler, les salariés des industries provenant également des communes alentours et des pays limitrophes (transfrontaliers), France, Belgique et Allemagne. Notons que la chaîne de grande distribution

CACTUS vient d'y ouvrir un hypermarché, le plus grand du sud du pays.

Clemency a gardé son caractère rural et ne possède aucune industrie. Son tissu économique est composé de quelques petits commerces et d'une dizaine d'exploitations agricoles. Pour l'essentiel, elle sert de ville dortoir à une population active qui travaille ailleurs.

l'emploi

	Bascharage	Clémency
ouvriers	714	253
employés/fonctionnaires	1.242	380
indépendants	164	52
chômeurs	63	19
total population active	2120	685

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

taux de chômage	2,89%	2,70%
-----------------	-------	-------

(source : STATEC 1995)

Selon les données de l'ADEM (l'équivalent luxembourgeois de l'ANPE), Bascharage comptait 68 chômeurs et Clemency 27 au 31.12.2001. La situation de l'emploi a donc peu évolué depuis 1995.

La situation politique

Au Luxembourg, les communes sont gouvernées par une majorité (parti majoritaire ou coalition de deux ou plusieurs partis politiques) issue du conseil communal. Les affaires sont conduites par un exécutif composé du bourgmestre (l'équivalent du maire français) et, c'est le cas de nos deux communes, de deux échevins. Le nombre d'échevins augmente en fonction de la population. Les élections communales ont lieu tous les six ans. Le bourgmestre et les échevins se partagent les « portefeuilles », comme les finances, la culture, l'école etc.

Pour ce qui concerne Bascharage, nous avons affaire à une coalition entre les partis social-chrétien (centre droit) et les verts (écologistes, tendance de gauche), le bourgmestre et le 1^{er} échevin étant issus du premier parti, alors que le 2^{ème} échevin est écologiste. Ce dernier a été le premier contact de l'agent de développement, permettant ainsi le début des négociations.

Clémency est gouvernée par une coalition entre le parti démocrate (libéral) et un représentant du BIK (Bierger Initiativ Kéinzig), une association de défense des intérêts des citoyens, officiellement apolitique, bien que son représentant au collège échevinal, le 1^{er} échevin, soit membre du parti socialiste. Le bourgmestre et le 2^{ème} échevin sont membres du parti démocrate.

La présidence du CIGR Kaerjéng-Kéinzig est occupée par le 2^{ème} échevin de Clémency. Les deux bourgmestres, ainsi qu'un échevin de Bascharage et le 3^{ème} de Clémency, sont membres du CIGR.

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

Les partenariats

A côté des deux partenaires publics que sont les communes et l'Etat, l'élaboration et la mise en place des projets se fait de préférence en collaboration avec les acteurs concernés directement par les besoins auxquels est censée répondre l'association locale. Les acteurs traditionnels sont :

les associations de personnes âgées

les professionnels de la santé, comme l'assistantat social, les hôpitaux ou la Croix Rouge.

les associations de parents d'élèves et le corps enseignant

les représentants de l'artisanat et du commerce

les centres de collecte et de retraitement des déchets

les tissus associatif et économique

La majeure partie des partenaires directement intéressés aux projets de développement local proviennent du tissu associatif. Il est donc important que des associations locales soient représentées au sein du conseil d'administration du CIG. Les adhésions se font par cooptation au fur et à mesure que les partenariats sont conclus. Par exemple, un CIG atteindra la population âgée à travers l'association du troisième âge (l'AMIPERAS) pour lui proposer un service de proximité.

Pour ce qui concerne le tissu économique, il est important que ce dernier soit représenté au conseil d'administration. En premier lieu, pour endiguer le reproche de la concurrence déloyale. L'expérience a montré que l'artisanat local, en première ligne les jardiniers et les horticulteurs, perçoit l'activité des CIG comme une concurrence contre laquelle il ne peut que difficilement lutter en raison de l'engagement des communes dans les CIG. Ces activités tombent ainsi dans un champ situé, de son

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

point de vue, en dehors du marché et auquel il n'a pas accès. Notons que les projets confiés aux CIG ne tombent généralement pas, étant donné leur envergure financière réduite, sous la législation de l'adjudication des marchés publics. À ceci s'ajoute une critique récurrente plus fondamentale. Le secteur privé conteste la légitimité du réseau OPE, ainsi que le restant des initiatives pour l'emploi financées par les pouvoirs publics, à développer de l'activité. Il en résulte une stigmatisation de l'emploi créé. Celui-ci est en effet rangé dans le domaine des mesures d'encadrement destinées à des populations jugées socialement inaptes au travail.

En second lieu, pour se donner la possibilité de mettre en place des coopérations économiques, qui se font rencontrer des financements publics et privés, au niveau communal. Mis à part la réalisation de

projets, cette coopération avec le secteur privé peut contribuer au développement humain et professionnel des salariés des CIG. Elle peut aboutir à des embauches par le secteur privé, à des stages en entreprise ou encore à des contrats d'apprentissage.

Bien que les CIG partiquent des prix dit sociaux (cas des services de proximité (11)), en fait « défiant toute concurrence » pour les entreprises privées, ils s'engagent à ne fournir que de menus travaux, quand il s'agit de travaux relevant de l'artisanat (cas des services de proximité). Par ailleurs, les CIG font appel aux entreprises locales quand il s'agit de réaliser des chantiers plus importants pour la commune, comme par exemple la renaturation d'un cours d'eau ou le réaménagement d'un sentier de promenade. La recherche de coopération avec l'économie privée locale passe par une volonté affichée d'établir des relations de bon voisinage avec les entreprises locales dans le but d'y placer les demandeurs d'emploi qui transitent par le CIG. Une coopération plus en profondeur peut s'installer à mesure qu'un climat de confiance s'installe entre les uns et les autres au sein du CIG (12).

(11) Tarif horaire du service de proximité du CIGL Hesperange : 9,25 euros, Brochure de présentation CIGL Hesperange, juin 2005

(12) à propos d'un chantier d'infrastructure publique« (...) le CIGL s'est chargé de la réalisation des travaux en y associant étroitement des entreprises de la commune. Le CIGL a ainsi réinvesti dans l'économie local une partie substantielle du budget réservé à ce projet. », Plan d'Action Local 2004 (programme), CIGL Steinfort

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

L'ADEM

L'administration de l'emploi, ou plus communément appelée l'ADEM, est l'organisme, dépendant du ministère du travail, par lequel le réseau OPE engage ses salariés. Etant donné que ministère du travail co-finance le réseau au titre de la lutte contre le chômage, la collaboration avec l'ADEM est une condition sine qua non du financement. Ainsi, tous les salariés des CIG doivent être inscrits à l'ADEM et le demeurent pendant leur parcours au sein du réseau OPE. Du point de vue politique, cette

condition confère au réseau OPE l'image d'une mesure de lutte contre le chômage parmi d'autres.

le budget

Le budget des CIG, et donc celui du CIGR Kaerjéng-Kéinzig, est constitué d'un apport communal, à raison de 25%, et d'un apport du ministère du travail et de l'emploi qui représente le triple de la « mise communale », soit 75%. Le budget ainsi réuni est subdivisé en trois postes principaux :

un minimum de 51.75% du budget est affecté aux salaires

un maximum de 17.25% du budget est affecté à l'équipement des demandeurs

d'emploi et à l'outillage de l'association (outils, vêtements de travail et de sécurité, matériel de bureau, véhicules, location de locaux...)

une part fixe de 31% du budget revient à OPE pour financer le centre de ressources

Il convient de noter que les postes sub 2) et 3) sont toujours fonction des salaires versés . En définitive, ce sont les contrats de travail, et leur financement, qui génèrent la part revenant à OPE et le matériel de fonctionnement dont peut disposer le CIG. Cette construction budgétaire montre que le financement du développement local est encore largement tributaire de la lutte contre le chômage et la réinsertion des demandeurs d'emploi. Pour ce qui concerne le CIGR Kaerjéng-Kéinzig, les partenaires ont réuni un budget de 160.000 €, ce qui permet d'embaucher neuf demandeurs d'emploi, dont deux ouvriers

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

surveillants, sur le deuxième semestre 2002.

Le contrat de travail

Tous les CIG du réseau fondés en partenariat avec les communes proposent des contrats de travail qui

relèvent de la législation ordinaire sur le contrat de travail (loi du 21.5.83). Concrètement, ceci signifie que les contrats que peuvent offrir les CIG sont le CDI et le CDD. La loi luxembourgeoise décrète en outre que le CDI est la règle, alors que le CDD n'est admis que dans des situations déterminées, comme celle d'un travail exceptionnel auquel doit faire face l'employeur. Les CIG renoncent donc aux contrats atypiques qui relèvent des mesures d'insertion des jeunes chômeurs sur le marché du travail, comme le CAT (contrat d'auxiliaire temporaire) limité à une durée de 18 mois et réservé aux chômeurs âgés de moins de trente ans. Le CAT est co-financé à 85% par l'Etat. Par contre, la législation ordinaire n'impose évidemment pas de limite d'âge à l'embauche. Toutefois, le ministère considérant que l'activité première du réseau est l'insertion et la formation des chômeurs et non le développement local durable, impose le CDD comme la règle au sein des CIG. Au Luxembourg, la durée maximale du CDD est de 24 mois. On considère donc que les CIG disposent d'un délai de deux ans pour réintégrer leurs « chômeurs » dans le marché du travail.

Il n'en demeure pas moins que OPE entend pérenniser les CIG et les services que ceux-ci mettent en place (développement local durable). C'est ainsi que le ministère du travail consent au cas par cas des CDI au sein des CIG. Ces contrats de travail sont accordés à des salariés qui assument des tâches de responsabilité, comme par exemple celle de chef d'équipe au sein d'un service de proximité pérennisé. En règle générale, il s'agit de personnes considérées comme difficilement insérables sur le marché du travail du fait de leur âge (souvent la cinquantaine). Par contre, le réseau mise sur ce genre de personnes du fait de leur longue expérience professionnelle.

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

Le salaire de base est de 1.466,77 euros, correspondant au salaire minimum pour l'ouvrier non qualifié. OPE a établi une grille des salaires qui s'applique à tous les salariés du réseau, y compris aux employés d'OPE. Tout salarié peut donc, en principe, évoluer sur cette grille des salaires en

fonction de l'accroissement de ses compétences et de son niveau de responsabilité. Il appartient à l'agent de développement de détecter et de promouvoir les salariés susceptibles d'assumer des responsabilités, comme celle de responsable d'un des services mis en oeuvre. Ce genre de promotion est censée déboucher sur l'obtention d'un CDI.

les outils utilisés

Nous avons décrit les outils utilisés au fil des paragraphes précédents. En résumé, il s'agit d'outils financiers et juridiques, comme les fonds destinés à lutte contre le chômage, la législation sur les associations privées ou encore la loi sur le contrat du travail.

Les compétences nécessaires au fonctionnement des CIG sont essentiellement fournis par le centre de ressources. Avec l'expérience, les outils et les compétences nécessaires au fonctionnement des activités sont développées directement au sein des CIG. Par ailleurs, des apports en compétences sont apportés par les partenaires locaux, comme c'est le cas du corps enseignant ou des parents d'élèves quant il s'agit de mettre en place un service périscolaire.

Le CIGR Kaerjéng-Kéinzig

Les membres fondateurs se sont réunis en assemblée constituante le 31.01.2002. Les deux bourgmestres, ainsi qu'un échevin de Bascharage et les deux échevins de Clemency sont membres de l'association. Deux fonctionnaires communaux de Bascharage, dont le responsable du service technique, un agriculteur de Clemency et deux citoyens de la même localité complètent l'assemblée

1^{ère} partie : Objectif Plein Emploi

constituante. Tous font partie du conseil d'administration. Peu après sa constitution, l'association a

coopté deux représentants locaux des deux syndicats principaux du pays et un artisan électricien. La présidence est assumée par un des échevins de Clémency, la vice-présidence revenant à l'échevin de Bascharage. Les postes de trésorier et de secrétaire ont été répartis entre des représentants des deux communes.

Les projets envisagés sont pour Bascharage :

un service environnement (travaux d'entretien et de restauration des espaces verts communaux)

un service recycling (collecte et tri des ordures)

Le service recycling devrait déboucher sur un service de proximité (aide à domicile aux personnes âgées).

Clémency a décidé la mise en place :

d'un service de proximité

2) d'un service aide aux devoirs

Le budget prévu suffit à l'embauche de neuf demandeurs d'emploi, dont deux surveillants, sur 6 mois. Le démarrage des projets est intervenu en juillet 2002.

Deuxième partie : Les conventions et le financement

1. Les conventions ou le liant du réseau OPE

L'organisation en réseau n'est pas régie par la loi au Luxembourg. De ce point de vue, la décision de bâtir un réseau est à la fois novatrice et risquée, car l'assise juridique de l'ensemble est plutôt ténue. Les seuls liens juridiques constitutifs du réseau est une convention, un contrat conclu pour un an et renouvelable par tacite reconduction, entre les communes et OPE. Cette convention détermine le co-financement des communes et énumère les principes fondateurs du réseau OPE, l'économie solidaire, ainsi que sa stratégie d'action, le développement local. Pour ce qui concerne les trois quarts restants, OPE recourt à une convention passée avec le ministère du Travail et de l'Emploi. Le co-financement qui en résulte provient du Fonds pour l'Emploi, au titre de la lutte contre le chômage. Le Fonds pour l'Emploi lui-même est alimenté à parts égales par l'Etat luxembourgeois et le Fonds Social Européen. Le financement par l'Etat tient de l'usage instauré (la reconduction tacite d'année en année du co-financement) et davantage encore de la croissance en volume qu'a connue le réseau depuis 1998. De moins de trois millions d'euros pour l'exercice 1998, le budget du réseau OPE est passé à près dix-huit millions d'euros en 2004. Le budget prévisionnel 2005 se chiffre quant à lui à environ 19,5 millions d'euros (13). Près de la moitié des communes du pays, une cinquantaine sur 118, ont rejoint le réseau depuis cette époque. Il n'en demeure pas moins que le financement du réseau demeure précaire. C'est pour cette raison que OPE réfléchit à des modes de financement diversifiés et milite pour une loi sur l'économie solidaire ou sociale.

Etant donné l'absence de cadre juridique propre à l'activité du réseau OPE, nous soutenons que

- (13) Le projet, l'inspiration et la passion, Historique 1984-2004, brochure de présentation, OPE, Schiffflange, 2005
2^e partie : les conventions et le financement

l'expansion du réseau, territoriale, financière et en nombre de salariés, relève de l'esprit d'entreprise en ce sens qu'elle repose sur des relations contractuelles avec les communes et qu'une pérennité formalisée (contractuelle ou légale) avec l'Etat n'a pas été possible jusqu'à présent. Cette situation a toutefois évité au réseau OPE d'être soumis à des directives et à un contrôle de l'Etat sur les activités développées. La contrepartie en est une prise de risque élevée.

2. La convention avec le Ministère du Travail et de l'Emploi

Le ministère du Travail et de l'Emploi finance le réseau OPE à raison de 75% au titre de la lutte contre le chômage et de la réinsertion des chômeurs. Ce co-financement provient du Fonds pour l'Emploi, constitué en 1976 dans le cadre de la crise sidérurgique qui est à l'origine d'un chômage structurel au Luxembourg (14). OPE n'est pas la seule organisation à bénéficier du Fonds pour l'Emploi. Des associations comme ProActif, le Forum pour l'Emploi et Interactions, entre autres, sont également co-financées en partie par le Fonds pour l'Emploi.

Pour le ministère du Travail et de l'Emploi, OPE n'est ainsi qu'une mesure d'insertion parmi d'autres. L'association OPE est considérée comme l'organisme destinataire et gestionnaire des fonds alloués. L'avènement de l'économie solidaire et la stratégie de développement local, donc l'organisation en réseau et les partenariats politiques (essentiellement les communes) qui en découlent, ne sont pas pris en compte dans la convention. De fait, le Ministère du Travail et de l'Emploi se démarque des spécificités du réseau OPE, et plus particulièrement des principes de l'économie solidaire que ce dernier tente de mettre en pratique.

La convention est un contrat type applicable à toutes des mesures pour l'emploi qui bénéficient du Fonds pour l'Emploi. Son intitulé exact est « *Convention de coopération entre les organismes gestionnaires d'initiatives sociales en faveur de l'emploi et le Ministère du Travail et de l'Emploi* ».

(14) loi du 30 juin 1976 portant sur la création d'un Fonds pour l'Emploi
2^e partie : les conventionse et le financement

Il convient de noter que cette convention n'existe que depuis l'exercice 2003, suite à la demande de la commission d'exécution budgétaire de la Chambre des Députés (15). Le co-financement antérieur à cette date se faisait sans convention, les seules règles applicables étant celles de l'accès au Fonds pour l'Emploi et de la comptabilité et de la trésorerie de l'Etat. La convention renvoie en effet à ces deux préalables.

Jusqu'en 2003, aussi bien OPE que le Ministère du Travail et de l'Emploi, ainsi que les autres organismes bénéficiant du Fonds pour l'Emploi, travaillaient en quelque sorte sans filet. Cette situation était périlleuse pour le réseau OPE. Et surtout en contradiction avec la doctrine de l'économie solidaire et de développement durable que le réseau « vendait » à travers le pays et en premier lieu aux communes. Nous constatons ici une situation de précarité évidente du réseau OPE. Cette précarité n'était pas seulement financière, mais elle menaçait l'ensemble des activités développées au fil des années, dans la mesure où il est difficilement envisageable que ces-dernières aient pu survivre en cas de défaillance du co-financement par le Fonds pour l'Emploi. La convention avec le Ministère du Travail et de l'Emploi met de fait en lumière le décalage entre l'activité du réseau OPE et sa source de financement principale. Ce décalage se manifeste en premier lieu au niveau de la communication du réseau OPE vers le monde extérieur, y compris ses partenaires privilégiés que sont les communes. Car OPE met systématiquement en avant les principes d'économie solidaire et le développement durable et minimise la lutte contre le chômage qui représente pourtant sa source de financement principale. L'incompatibilité entre l'activité et son financement est toutefois atténuée par le fait que le réseau OPE ne recrute que des demandeurs d'emploi inscrits en tant que tel à l'administration de l'emploi.

Nous verrons plus loin que développer de nouvelles activités en recrutant des demandeurs d'emploi, et en investissant pour ce faire dans le reclassement professionnel et la formation continue, constitue un des principes fondamentaux de l'économie solidaire conçue par OPE.

- (15) « Vu la demande de la Commission d'exécution budgétaire de la Chambre des Députés du 2 décembre 2002 de suivre les recommandations de la Direction du contrôle financier de subordonner le financement des initiatives sociales en faveur de l'emploi à la conclusion de conventions à partir du 1^{er} janvier 2003 », convention OPE-Ministère du Travail et de l'Emploi du 21 janvier 2004, page 2

2^e partie : les conventions et le financement

L'article premier de la convention lui confère d'emblée un caractère transitoire. La notion de transition se réfère à l'instauration d'un cadre juridique relatif à la lutte contre le « chômage social » (15). Nous reviendrons sur ce projet de loi à la partie suivante. Nous retrouvons ici le caractère précaire, du moins d'un point de vue juridique, du financement du réseau OPE, car la convention n'est conclue que pour la durée de un an (16). L'article premier précise en outre qu'elle deviendrait caduque à l'entrée en vigueur de la loi citée plus haut. Elle ne prévoit en outre aucune reconduction tacite (16), même dans le cas où le projet de loi relative à « la lutte contre le chômage social » ne serait toujours pas entrée en vigueur à l'expiration de la convention.

La convention est structurée en deux parties, la première étant intitulée « Financement » et la deuxième « Modalités de prise en charge des dépenses par l'Etat ». Elle ne règle que les conditions du co-financement étatique, et ne se prononce donc pas sur la nature des activités du réseau OPE.

L'article 2 rappelle que le co-financement est limité à 75% du budget total du réseau OPE, alors que l'article 5 fixe ce même co-financement à une enveloppe de 11.550.000 euros pour l'exercice 2004. Il convient toutefois de noter que le co-financement réel est fixé *a posteriori* sur base du bilan comptable de l'exercice. L'article 3 lie en effet le co-financement aux recettes du réseau, principalement la participation des communes à raison de 25% des budgets des CIG (17). Ceci signifie que le co-financement par le Fonds pour l'Emploi est fonction des recettes du réseau et qu'il ne dépasse pas

75% des dépenses effectives, ces dépenses devant être reconnues comme éligibles par le Ministère du Travail et de l'Emploi. Les critères d'éligibilité des dépenses sont définis dans un document annexe à

- (15) projet de loi No 5144 relatif à « la lutte contre le chômage social », déposé à la Chambre des Députés le 19 mai 2003
- (16) article 12 de la convention du 21 janvier 2004 entre OPE et le Ministère du Travail et de l'Emploi : « La présente convention entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et prend fin le 31 décembre 2004, à l'exception des opérations de décompte financier ».
- (17) article 3 de la convention du 21 janvier 2004 entre OPE et le Ministère du Travail et de l'Emploi : « La participation financière de l'Etat versée correspond au solde des dépenses de fonctionnement acceptées par l'Etat et des recettes effectives, sans préjudice du montant plafond fixé à l'article 5 ».

2^e partie : les conventions et le financement

la convention, intitulé « *Guide administratif et financier* » (18). La partie du financement se joue ainsi également au niveau des CIG, donc principalement des communes. Des co-financements communaux réduits entraîneraient ainsi une diminution automatique et proportionnelle du co-financement par le Fonds pour l'Emploi. Mais le problème inverse peut se poser également, dans le cas où le co-financement communal, qui est toujours fonction des projets et des activités programmées, excédait le quart du plafond accordé (en l'occurrence 11.550.000 euros pour l'année 2004). Une telle situation signifierait que OPE n'aurait plus les moyens, dans le cadre du montage financier actuel, de ses ambitions.

3. Les conventions avec les communes

OPE propose aux communes une convention-type dont nous proposons d'analyser ici les éléments constitutifs. Elle est un contrat de coopération entre un acteur de droit privé, l'association OPE, et un organe des pouvoirs publics, la commune. Cette convention consacre la volonté politique, au niveau

d'un territoire précisément délimité, de mettre en place un organe d'économie solidaire et de développement local. Cet organe se matérialise sous la forme d'une association locale, le CIG. Notons d'emblée que la constitution du CIG n'est pas mentionnée en tant que telle à la convention (19). Celle-ci fait exclusivement référence à la base légale en rapport avec la lutte contre le chômage, aux principes économiques et sociétaux promus par OPE et au financement des projets.

La convention sert avant tout à lier OPE à la commune. De ce point de vue, elle doit être considérée comme un outil politique. Ce sont d'ailleurs les membres du conseil échevinal, l'organe exécutif issu du conseil communal (donc des élections communales), qui engagent nominativement la commune.

- (18) En règle générale, sont définies comme éligibles les dépenses en relation directe avec le travail et l'encadrement des demandeurs d'emplois recrutés (formations, outillage, locaux, personnel encadrant, assurances, loyers etc).
- (19) Les négociations en vue de la constitution des CIG sont antérieures à la convention avec la commune. Celle-ci est en fait l'aboutissement de ces négociations et autorise le co-financement communal. Les relations entre OPE et les CIG sont régies par une deuxième convention entre associations.

2 e partie : les conventions et le financement

En outre, son entrée en vigueur est soumise au vote du conseil communal (20). Nous voyons ainsi que l'implantation de l'économie solidaire par le développement local sur le territoire communal est le résultat d'une décision politique de l'exécutif local qui est avalisée suivant les règles démocratiques instituées.

En ce qui concerne son contenu, et contrairement à celle passée avec le Ministère du Travail et de l'Emploi, la convention énumère un certain nombre de principes en rapport avec l'économie solidaire et le développement local, pour lesquels elle ne cite aucune base légale. Le préambule cite toutefois également deux textes de loi (21) qui renvoient à la lutte contre le chômage et à la formation en entreprise.

Les principes relevant de l'économie solidaire, se réfèrent à la création de structures économiques, à

des projets de formation continue destinés aux défavorisés sur le marché du travail, à des plus-values en termes de qualité de vie, à la préparation de nouveaux secteurs d'activité sur le marché du travail et à la coopération entre les différents acteurs économiques et sociaux (22).

Le développement local fait plutôt référence aux mécanismes de fonctionnement, à la nature des projets ainsi qu'à la création d'emplois viables. Les projets touchent à l'environnement, aux nouvelles technologies, à la culture, au tourisme, ainsi qu'à l'entraide locale (services de proximité). Ils sont mis en relation avec la création d'emplois. Les mécanismes de fonctionnement renvoient aux différents statuts, qui déterminent la forme de coopération, des acteurs qui portent les projets (22).

Les principes d'économie solidaire et de développement local énoncés en préambule sont toutefois quelque peu éludés au fil des articles de la convention. Ainsi l'article premier définit l'objet du contrat

(20) article 4 de la convention du 6 février 2001 entre OPE et la commune de Steinfort : « *La présente convention entrera en vigueur à la date de son vote au conseil communal* ».

(21) loi du 26 juillet 1975 autorisant le gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi

loi du 12 mai 1987 portant création d'un fons pour l'emploi

(22) préambule de la convention du 6 février 2001 entre OPE et la commune de Steinfort

2^e partie : les conventions et le financement

comme suit : « *L'objet de la présente convention est l'organisation, le financement et la mise en pratique de la lutte locale contre le chômage* ». Il définit en outre l'activité qui fait l'objet de la convention comme étant « *des programmes de réinsertion professionnelle et de développement socio-économique dont bénéficieront les demandeurs d'emploi (...)* », et plus loin : « *Ces programmes porteront sur des travaux d'intérêt général(...)* ».

Nous voyons que l'objet du partenariat est défini en fonction des deux textes de loi mentionnés en préambule et non pas en fonction des principes d'économie solidaire et de développement local. Ces-

derniers sont résumés en la formule de « *développement socio-économique* ». L'objet de la convention se calque en fait sur celle entre OPE et le Ministère du Travail et de l'Emploi : la lutte contre le chômage.

Le deuxième article règle quant à lui le financement ainsi que sa clé de répartition dont nous traiterons au chapitre suivant. La construction financière décrite consacre le co-financement de la commune comme le déclencheur du co-financement ministériel : « *Ces avances* (le co-financement communal à hauteur de 25% du coût de l'activité) *serviront de justificatif vis-à-vis des responsables du Fonds pour l'Emploi pour débloquer les 75% restants* » (23). Nous retrouvons ici le mécanisme d'action « du bas vers le haut » appliqué au financement, prévu d'ailleurs à la convention entre OPE et le Ministère du Travail.

Les termes de la convention que OPE propose aux communes met en évidence l'absence de cadre juridique pour l'économie solidaire au Luxembourg. Les principes d'économie solidaire et de développement local énoncés en préambule ne revêtent pas de caractère contraignant, au sens juridique du terme, dans la mesure où aucune loi ne vient les légitimer. Si l'on devait leur donner une légitimité, celle-ci serait de nature politique, car en signant la convention, cas de l'exécutif communal, et en la convention du 6 février 2001 entre OPE et la commune de Steinfort, article 2- Le financement

2^e partie : les conventions et le financement

votant, cas du conseil communal, ces deux instances politiques accomplissent un acte d'adhésion à ces principes. Mais leur application dépend ensuite du degré d'adhésion de tout un chacun, aussi bien du corps politique que des acteurs locaux qui rejoindront le CIG.

En l'absence de cadre juridique propre à l'économie solidaire, l'étude des conventions montre que OPE introduit l'économie solidaire et le développement dans le pays en mobilisant deux dispositifs

différents. Des lois relatives à la lutte contre le chômage et à la réinsertion professionnelle, pour accéder aux financements, qu'ils soient ministériels ou communaux, et le contrat de base entre parties, la convention, pour emporter l'adhésion politique locale qui est nécessaire à l'économie solidaire.

4. Le financement : l'exemple du CIGL Steinfort

Nous entendons illustrer ici les mécanismes financiers qui découlent des conventions dont nous avons traité plus haut à la lumière d'un exemple concret, le bilan comptable de l'exercice 2004 du CIGL Steinfort. Ce chapitre sert à démontrer que le financement du réseau OPE procède d'une logique « du bas vers le haut », qu'il dépend donc de l'engagement politique et financier des acteurs locaux, en l'occurrence les communes, dans le réseau OPE. Nous verrons également que la construction budgétaire consacre la primauté de la création d'emplois, donc du travail.

Le CIGL Steinfort est une association de moyenne envergure pour le réseau OPE. Il emploie une dizaine de salariés à temps plein et a su diversifier son activité. Celle-ci se déploie en plusieurs projets : un service de proximité, une équipe environnement (projets d'infrastructures publiques), une « *Internetstuff* » (accès à l'informatique et cours d'informatique), d'*Konschkëscht mobile* (projet de diffusion d'art vidéo), et de *Stengeforter Almanach* (un livre édité et vendu une fois par an). Notons que plus de la moitié des projets, à savoir le service de proximité, d'*Internetstuff* et de *Stengeforter Almanach*, relève de l'activité marchande.

2^e partie : les conventions et le financement

Le CIG dispose d'une administration propre et d'un personnel encadrant sous contrat à durée indéterminée (un poste de secrétariat et un responsable technique).

Le bilan du CIG reflète la répartition des co-financements entre la commune de Steinfort et le Ministère du Travail et de l'Emploi. Le bilan comptable reprend les dépenses réelles de l'exercice. La

répartition, 25% à charge de la commune et 75% à charge du ministère, est donc fonction des dépenses réelles. Le coût à charge de la commune s'élève ainsi à 84.294,13 euros et celui à charge du ministère à 252.882,38 euros (24). Le budget prévisionnel avait pourtant été construit sur base d'une participation communale à hauteur de 87.322,07 euros, ce qui aurait déclenché un co-financement étatique, quoi que légèrement, supérieur, soit 261.966,22 euros (25).

Ceci démontre deux caractéristiques fondamentales du mécanisme de financement des CIG. D'une part, la participation du ministère n'exède pas les trois quarts des dépenses réelles. D'autre part, la commune est de fait le déclencheur du co-financement étatique. Car l'établissement du budget prévisionnel est le fruit d'une négociation avec la commune et non pas avec le ministère du Travail et de l'Emploi. Il est établi en fonction des projets et du personnel nécessaire à leur réalisation. Cette négociation basée sur l'activité relève davantage du développement local que d'une mesure sociale pour l'emploi. La négociation avec le ministère se fait *a posteriori* sur base des besoins définis au niveau communal. À charge pour OPE de veiller à ce que la somme des budgets prévisionnels des CIG ne dépasse pas l'enveloppe globale allouée par le ministère. L'évolution constante de l'enveloppe ministérielle au fil des années, qui est fonction du développement du réseau OPE, montre que le financement est le fruit de l'initiative locale, donc du développement local, et non pas d'une politique ministérielle. Face à la montée du chômage, l'Etat a accompagné et financé l'expansion du réseau OPE.

Le bilan comptable illustre également un des principes définis par OPE comme relevant de l'économie

(24) bilan CIGL Steinfors au 31 décembre 2004

(25) CIGL Steinfors, budget prévisionnel 2004

2^e partie : les conventions et le financement

solidaire : la primauté du travail, et donc de la masse salariale d'un point de vue budgétaire, sur le restant des dépenses. Le budget total (la somme des deux co-financements) est en effet réparti suivant

une clé que tous les CIG doivent respecter par convention. Cette clé de répartition impose une masse salariale équivalente à un minimum de 51,75% du budget total. Les dépenses liées aux salaires peuvent excéder ce taux, mais ne peuvent en aucun cas lui être inférieur.

A contrario, les frais de fonctionnement ne peuvent excéder 17,25% du budget total, soit un tiers de dépenses de salaire (51,75%). Une partie de ces frais de fonctionnement peuvent toutefois être affectés à des dépenses de salaire. La clé de répartition renvoie à la vocation originelle du réseau OPE, la création d'emploi. Comme prévu à la convention passée avec la commune, les frais de fonctionnement dépassant le taux de 17,25% du budget, sont entièrement à charge de celle-ci. Cette disposition garantit à l'activité du CIG la primauté de l'emploi sur l'investissement en matériel ou en infrastructures. Le bilan du CIGL Steinfort illustre bien cette règle, en ce qu'il présente un excédent comptable (7.353,31 euros) au niveau des frais de fonctionnement que OPE facture à la commune.

La clé de répartition réserve un troisième poste budgétaire à hauteur de 31% des dépenses totales. Le CIG reverse ce pourcentage de son bilan comptable à l'association OPE. Le budget de celle-ci est donc constituée de la somme de ces parts reversées par chacun des CIG. Ceci montre que le budget de l'association OPE (le centre de ressources) n'est pas négocié directement avec le ministère du Travail et de l'Emploi. Nous avons vu en effet que ce dernier alloue une enveloppe globale pour l'ensemble du réseau OPE. Le budget du centre de ressource est en fait tributaire de l'activité réalisée au niveau des CIG. C'est donc le résultat financier du développement local qui détermine chaque année le budget du centre de ressources. Cette part du budget des CIG est d'ailleurs prévue à la convention avec les communes, et non pas à celle avec le ministère du Travail et de l'Emploi. Nous voyons ainsi que les moyens financiers dont dispose le centre de ressources dépendent de l'engagement financier, traduction de l'engagement politique, des communes dans le réseau OPE.

2^e partie : les conventions et le financement

L'ossature budgétaire du réseau OPE est révélatrice de l'esprit entrepreneurial qui le caractérise. Plutôt qu'à un organisme préoccupé en premier lieu par son auto-subsistance, ce qui impliquerait une recherche préalable de financements, en amont du financement de l'activité, donc à la constitution d'un capital, nous avons affaire à un réseau d'associations qui construit son financement en fonction de l'accroissement de ses activités. La croissance se fait par l'activité, donc le travail. Les ressources financières sont entièrement affectées à l'activité et à la création d'emploi. Cette caractéristique renforce le rôle et le poids des acteurs bénévoles du réseau OPE, les membres des conseils d'administration des CIG et, parmi eux, ceux qui détiennent le co-financement communal, les détenteurs des mandats politiques locaux.

Troisième partie : Economie solidaire et développement local

1. Définir l'économie solidaire

Michel Rocard a dit un jour que le jeune rameau de l'économie solidaire s'était développé sur la vieille souche de l'économie sociale (26). Jean-Louis Laville défend quant à lui la thèse selon laquelle l'économie solidaire serait un retour aux sources du mouvement associationniste français de la période 1830-1848, véritable père fondateur des valeurs de l'économie sociale et solidaire. À partir des années 1970 et sans doute sous la double influence de l'esprit de mai 1968 puis de la crise pétrolière de 1974, resurgit en France un mouvement associationniste qui prend en compte des besoins non satisfaits, qui invente de nouveaux modes de production et qui développe de nouvelles activités. L'économie solidaire serait donc animée d'un esprit de contestation.

Pour Alain Lipietz, l'économie solidaire se définit par « au nom de quoi on le fait : le sens prêté à l'activité économique, sa logique, le système de valeurs et ses acteurs ». On passe ainsi du « comment » au « pourquoi ».

L'économie solidaire peut être appréhendée en fonction des activités qu'elle englobe d'une part, et au mode de gestion du territoire qu'elle propose d'autre part (27). Les activités sont souvent regroupées sous le terme générique de tiers secteur. Les services de proximité sont l'exemple type d'activité faisant partie de ce nouveau secteur économique. Ils reposent sur l'implication des usagers et combinent ressources marchandes, non marchandes (dons et subventions) et non monétaires (bénévolat).

Le mode de gestion du territoire se caractérise par la recherche de la coopération entre les différentes

- (26) Patrick Loquet, université de Valenciennes, cité in www.reseau21.univ-valenciennes.fr
(27) Economie sociale et solidaire, CLCBE, janvier 2002, Paris

3^e partie : économie solidaire et développement local

économies et différents acteurs dans le but de contribuer à la création d'activités et de lien social. Cette conception implique que l'économie solidaire a pour vocation de s'appliquer à tous les secteurs économiques.

L'économie solidaire se construit ainsi « à partir du bas ». Au moyen de la coopération, en somme le fonctionnement basé sur les partenariats avec les pouvoirs publics, le secteur associatif local et les entreprises locales, l'économie solidaire regroupe des initiatives qui développent des activités et des projets fondés sur des valeurs de partage et de développement durable. Il s'agit là d'une nouvelle manière de faire du développement local à partir d'un partenariat pluriel. L'économie solidaire définit un mode de développement local dirigé vers un dialogue social territorialisé.

Les initiatives qui se réclament de l'économie solidaire, qualifiées « d'innovations sectorielles » (26) adoptent le plus souvent la forme de l'association.

Nous voyons ici que la forme, la personnalité juridique, que prennent les entreprises se réclamant de l'économie solidaire est calquée sur celle de l'économie sociale. À côté de l'association, la mutualité et la coopérative sont également classées comme faisant partie de l'économie sociale. Au Luxembourg, certains acteurs auto-proclamés de l'économie solidaire, dont OPE, militent pour un statut nouveau de l'entreprise de l'économie solidaire qui combinerait les formes de l'association et de la coopérative.

Il n'est donc pas évident de dissocier l'économie solidaire de l'économie sociale. Il semble que l'économie solidaire puise son inspiration dans les origines de l'économie sociale. Elle en a hérité les principes fondateurs, comme par exemple ceux du partage des ressources et de l'absence de recherche

du lucre distribué en fonction de la notion de propriété, ainsi que la forme, celle de l'association. On prête volontiers à l'économie solidaire l'avantage d'avoir un projet politique, de remettre au centre du débat les valeurs fondamentales de citoyenneté et de solidarité, alors que l'économie sociale s'en serait

(26) Patrick Loquet, université de Valenciennes, cité in www.reseau21.univ-valenciennes.fr

3^e partie : économie solidaire et développement local

écarté et serait davantage reconnaissable par sa dimension juridique : l'association, la mutualité et la coopérative. Il n'empêche que les réalisations de l'économie solidaire restent dispersées, et qu'il est par conséquent difficile de les quantifier en termes économiques. Guy Rostang résume le problème comme suit : « pour se donner du courage et faire croire que nous sommes forts, on appelle souvent à la rescousse l'ensemble de l'économie sociale en nombre d'emplois et de personnes inscrites. » (26).

2. L'articulation entre l'économie et la politique

L'économie solidaire est définie comme un ensemble d'activités économiques régies suivant des procédés démocratiques. Les rapports sociaux y priment sur l'intérêt individuel et le profit matériel (28). Pour Bernard Eme et Jean-Louis Laville, cette définition implique une « *démocratisation de l'économie à partir d'engagements citoyens* » (28). L'originalité de l'économie solidaire réside ainsi dans une double dimension, économique et politique, qui régit ses activités.

Du point de vue économique, l'économie solidaire est dite « *plurielle* » (28) . Elle mobilise en effet trois types de ressources, à savoir les ressources publiques accessibles suivant le principe économique de la redistribution, les ressources marchandes et les ressources réciprocaires. Ces-dernières englobent l'engagement citoyen et le fonctionnement démocratique. Le principe de réciprocité contribue à la consolidation du lien social. Dans la pratique économique, il se traduit par la primauté

« *d'une production et distribution de biens ou services soumis à l'arbitrage démocratique* » (28) sur l'intérêt individuel et monétaire. Ce lien de réciprocité est incarné notamment par le bénévolat, très développé au sein du réseau OPE. Ces éléments nous permettent de mieux cerner la notion de solidarité qui se conçoit dès lors en opposition à l'individualisme compétitif (29). Paul Singer attribue

(28) Bernard Eme et Jean-Louis Laville, Dictionnaire de l'autre économie, Desclée de Brouwer, 2005, Paris

(29) Paul Singer, Dictionnaire de l'autre économie, Desclée de Brouwer, 2005, Paris

3^e partie : économie solidaire et développement local

deux caractéristiques fondamentales aux activités relevant de l'économie solidaire. La promotion d'une solidarité entre différents acteurs par la pratique de l'autogestion d'une part, et la pratique d'une solidarité avec les travailleurs, y compris ceux qui sont défavorisés sur le marché du travail, d'autre part (29). L'autogestion signifie l'égalité des droits entre les acteurs au sein de l'entreprise et renvoie aux origines des modèles solidaires de production et de distribution du 19^e siècle, tel que ceux qui régissent la coopérative.

La dimension politique s'explique par la recherche à associer la puissance politique aux activités qui relèvent de l'économie solidaire. Il s'agit là d'une condition préalable à un des buts de l'économie solidaire : « *la capacité à générer des changements sociaux* » (28). La dimension politique de l'économie solidaire est un produit des ressources réciproques et tend à construire des espaces publics, véritables réceptacles du débat de l'économie solidaire. Ces espaces publics nouveaux se veulent « *autonomes et distincts* » (28), mais complémentaires à l'espace public institué.

Les dimensions économique et politique de l'économie solidaire sont étroitement imbriquées. Elle se traduit par « *la mobilisation des formes de réciprocité mises en œuvre (...) par les citoyens (...) qui leur permet d'accéder à des espaces publics en élaborant les conditions de leur indépendance*

économique » (28). L'économie solidaire se caractérise ainsi par une recherche de liberté (d'association et de coopération) qui entend se positionner en une « *puissance de transformation* » (28). Mais implanter un système sociétal nouveau (économie, démocratie participative, solidarité, redistribution) nécessite que les acteurs de l'économie solidaire influent, en y participant, sur l'espace public institué. En somme, une question d'action politique. Paul Singer estime ainsi que « *la résurgence de l'économie solidaire ne devient possible qu'avec le soutien des institutions gouvernementales et de la société civile* » (29).

3^e partie : économie solidaire et développement local

3. Une économie marchande

L'idée qu'il n'existe qu'un marché relevant du secteur privé est largement répandue parmi l'opinion publique. Rien ne s'oppose toutefois à l'existence d'un marché de l'économie solidaire au même titre que celui du capital. La production de richesse n'est en effet pas que monétaire. Les entreprises de l'économie solidaire disent produire de la citoyenneté, du lien social et de l'échange.

L'innovation sociale qui en résulte, nous entendons ici la production de transformation de la société, mérite la même reconnaissance dont bénéficient les innovations technologiques. L'économie solidaire qualifie la création de lien social comme une plus-value, donc de la création de richesse.

Il s'agit pour les entreprises de l'économie solidaire de lever l'ambiguïté qui fait souvent confondre richesses lucratives et richesses marchandes. Dans l'inconscient collectif, l'économie solidaire ne serait pas marchande et s'opposerait à l'économie de marché dont le secteur privé détiendrait l'exclusivité. La question de la légitimité du caractère marchand de l'économie solidaire est ainsi posée.

La différence entre économie solidaire et économie privée ne réside pas dans l'opposition marchand – non marchand, mais dans celle entre lucratif et non lucratif. Par exemple, la coopérative agricole, forme juridique qui relève de l'économie sociale (cousine de l'économie solidaire) vend des produits marchands. Elle fait donc partie du secteur marchand. De même qu'une association peut vendre des services et être ainsi présente sur le secteur marchand. Nous employons ici la notion de lucre comme étant les bénéfices d'une activité marchande redistribués à des personnes propriétaires du capital qui est à l'origine de cette même activité marchande. Les activités marchandes de l'économie solidaire produisent également des bénéfices, qu'ils revêtent la forme monétaire ou toute autre forme de plus-value sociale (échange, bénévolat etc). Mais ces bénéfices servent à enrichir le patrimoine collectif, selon la notion de « impartageabilité des réserves » : aucune personne, physique ou morale, ne peut s'accaparer ces réserves (les bénéfices) ; les personnes ne peuvent reprendre que leur mise de départ. Il

3^e partie : économie solidaire et développement local

s'agit là de l'expression d'un principe démocratique dans une activité économique, dite solidaire.

4. La définition du gouvernement luxembourgeois

Le gouvernement luxembourgeois, une coalition entre chrétiens-sociaux (centre droit) et socialistes, issu des élections législatives de 2004, reconnaît « l'importance de l'économie sociale et solidaire » (30). L'arrêté grand-ducal du 7 août 2004 portant constitution des ministères (article 1, point 10, numéro 7) fait échoir au ministère de la famille et de l'intégration le ressort de l'économie solidaire, qui ne dispose pas de cadre légal propre, ainsi que de la constitution d'un fonds national de solidarité.

Nous notons que le gouvernement ne dissocie pas économie solidaire et économie sociale. Celles-ci sont définies comme étant l'ensemble des groupements de personnes, et non de capitaux, jouant un rôle économique et créant du lien social, soit les coopératives de toute nature (de salariés, d'usagers,

d'entreprises), les mutuelles (d'assurances ou de prévoyance) et les associations. L'économie solidaire est quant à elle définie comme une forme émergente de l'économie sociale, surtout axée sur les initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion.

Le gouvernement s'est engagé, par le biais de l'accord de coalition, à mener une concertation sur le rôle de l'économie solidaire comme troisième pilier de l'économie, ainsi qu'à instaurer un cadre légal, jugé nécessaire à son développement.

Outre l'action de lobbying des entreprises se réclamant de l'économie solidaire, la volonté politique du gouvernement de légiférer repose sur deux réalités différentes, l'une européenne et l'autre nationale.

Les deux concepts (économie sociale et économie solidaire) font partie du vocabulaire des politiques européennes depuis l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et les plans nationaux en faveur de l'emploi. Des dispositifs de lutte contre

(30) À la recherche de l'économie solidaire, STATEC, mars 2005
3^e partie : économie solidaire et développement local

l'exclusion ont découlé des politiques pour l'emploi. Le gouvernement voit là une consécration communautaire (au sens des institutions européennes) qui marque le point de départ d'une reconnaissance de la contribution de l'économie sociale et solidaire aux politiques d'insertion. Il reconnaît que cette contribution, qualifiée de fondamentale, couvre de nouveaux besoins sociaux mal ou non satisfait par les secteurs publics et privés. Il consacre ainsi une évolution du domaine de la lutte contre le chômage vers celui des activités sociales et solidaires. Ces activités touchent à l'aide aux familles, à la protection de la santé, aux personnes âgées, au recyclage des ressources et au développement culturel. Ces activités sont qualifiées d'innovantes. « Les services de proximité », qui constituent une des réalisations majeures du réseau OPE, sont décrits comme présentant une dimension de développement local et de participation démocratique, tout en étant un nouveau marché de l'emploi.

La réalité nationale découle de l'évolution de certaines entreprises de réinsertion professionnelle (financées au titre de la lutte contre le chômage) vers des activités qualifiées comme relevant de l'économie solidaire. L'élaboration d'un projet de loi, dit « relatif à la lutte contre le chômage social » a révélé au grand jour l'exploitation systématique des nouveaux gisements d'emplois liés à la satisfaction des besoins couverts par l'économie solidaire par ces entreprises de réinsertion, dont fait partie le réseau OPE. Si le projet de loi vise à donner une base légale définitive et complète aux organismes gérant des initiatives sociales en faveur de l'emploi garantir une efficacité sociale et une transparence financière de ces initiatives assurer l'accès limité et conditionné aux marchés publics tout en évitant toute forme de concurrence déloyale, il aura mis en évidence l'imbrication entre chômage, les nouveaux gisements d'emplois et les nouvelles activités issues de l'économie solidaire. Il est certain que le projet de loi, rebaptisé « pour le rétablissement du plein emploi », ne règlera que la question du statut et du financement des

3^e partie : économie solidaire et développement local

« initiatives en faveur pour l'emploi ». Le débat qu'il a généré a toutefois mis en évidence la nécessité de légiférer sur l'économie solidaire. Il a en outre révélé que l'économie solidaire met en place des activités nouvelles et innovantes et créé des emplois.

Les entreprises d'économie solidaire pourront jouer sur les deux tableaux.

5. L'économie solidaire selon Objectif Plein Emploi

OPE synthétise l'économie solidaire en la formule « économie solidaire et tiers secteur, la création d'emplois par le développement durable au niveau local » (31). Depuis la constitution de l'association

OPE vers la fin des années 1990, le droit au travail, inscrit dans la constitution luxembourgeoise, est au centre de la stratégie d'expansion du réseau OPE et de sa conception de l'économie solidaire. Ce droit fonadamental est mis en relation avec les principes de l'économie solidaire, résumés ici sous la notion de développement durable. Nous retrouvons le parrallèle entre lutte contre le chômage, ou droit au travail pour OPE, et développement d'activités relavant de l'économie solidaire, dont nous avons traité au chapitre précédent. L'économie solidaire selon OPE trouve son origine dans un travail de recherche d'une nouvelle voie à la lutte contre le chômage. Cette voie passe par l'élaboration d'un modèle sociétal inédit assimilé à l'économie solidaire.

Le développement local est l'instrument que OPE a mis en place pour réaliser, par le biais de la création d'entreprises et d'activités, les principes de l'économie solidaire. L'organisation en réseau est le résultat de la startégie adoptée : l'économie solidaire par le développement local. Le développement local, de par la territorialisation des activités, ouvre le débat de l'économie solidaire au niveau des communes. La lutte contre le chômage a été, et l'est encore en partie, le cheval de Troie pour ouvrir le débat de l'économie solidaire. L'entreprise est assez audacieuse, dans le sens ou la lutte contre le

(31) présentation OPE in « Les organismes de l'économie solidaire au Luxembourg » (document), Plate-Forme « Economie Solidaire », avril 2004, Luxembourg

3^e partie : économie solidaire et développement local

chômage ne relève pas de la compétence des communes, mais de l'Etat.

Sensibiliser les acteurs locaux, qu'ils soient politiques, associatifs ou économiques, à la lutte contre le chômage et leur proposer d'agir dans ce domaine, constitue une innovation politique. L'instrument qui permet d'agir prend la forme d'une association, le Centre d'Initiative et de Gestion (CIG), dont la multiplication aboutira vers 2002 à un réseau d'une trentaire de CIG dans lesquels sont engagées 52 commune, sur un total de 118 que compte le pays, rassemblant environ deux tiers de la population, soit

quelques 250.000 habitants (32). La lutte contre le chômage au niveau local implique la création d'activités. Ces activités deviennent vite le chantier de l'économie solidaire.

À ce stade, nous avons identifié quatre caractéristiques de l'économie solidaire selon OPE :

- la création d'emplois
- la création d'activités nouvelles
- la territorialisation
- l'adhésion des acteurs locaux et les partenariats

Ces caractéristiques rendent compte aussi bien de la méthode employée que du sens que OPE donne à l'économie solidaire. La méthode consiste à emporter l'adhésion de certains acteurs locaux sous la forme du bénévolat. Cette adhésion passe par la constitution des CIG au sein desquels les acteurs bénévoles endossent la responsabilité des administrateurs. Ce rôle central confié aux bénévoles leur confère la responsabilité politique des activités développées sur le territoire de leur commune. « *Les collectivités locales ont le rôle d'acteur principal pour la réalisation des projets...L'engagement direct d'un bourgmestre dans le CIGL, ..., constitue un appui stratégique important pour OPE et démontre un engagement nouveau d'élus qui prennent en main la question de l'insertion des demandeurs d'emploi, sans se contenter des mesures conventionnelles proposées au niveau national* » (32). La dimension politique est essentielle au développement de l'économie solidaire. C'est elle qui légitime les principes promus par OPE et l'organisation en réseau. Déployée au niveau

(32) De l'insertion au droit de travail par la création de nouvelles activités, Elisabeta Bucolo et Laurent Gardin, CRIDA/LCI, janvier 2002, Paris

3^e partie : économie solidaire et développement local

communal et basée sur le pouvoir décisionnel politique local, le développement local relève de la méthode de mise en place de l'économie solidaire « par le bas » évoquée au chapitre précédent.

Si la lutte contre le chômage a été le point de départ du tissage du réseau, elle constitue une caractéristique centrale de l'économie solidaire selon OPE. D'ailleurs, la lutte contre le chômage est

qualifiée de « création d'emplois ». La création d'emplois constitue en effet la source principale du financement du réseau d'une part, et elle est un des arguments centraux à la création des activités qui relèvent de l'économie solidaire, d'autre part. Dans la définition de ces activités, OPE prend aussi bien en compte le « sort réservé » au personnel que les besoins de la collectivité. Nous citons en exemple la place centrale qu'occupe le « développement de la personne », matérialisée entre autre dans la formation continue, dans le montage des projets au sein des CIG.

6. Le développement local

OPE est actuellement le seul acteur socio-économique à se revendiquer du concept de « développement local » au Luxembourg.

De par la cinquantaine de communes qu'il regroupe en une trentaine d'associations locales, Le réseau OPE exerce une forme de pression sur les pouvoirs locaux. Paulo de Jesus définit le développement local comme un processus de mobilisation « *de ressources et de valeurs locales, sous le contrôle d'institutions et de personnes du niveau local, bénéficiant aux personnes et à l'environnement du territoire* » (33). Il nous importe ici de vérifier si l'organisation en réseau de OPE répond aux critères énoncés.

Il ne fait aucun doute que l'action des CIG s'adresse aux « *personnes et à l'environnement du territoire* ». Car l'usage instauré veut que ces-derniers n'embauchent que des demandeurs d'emploi

(33) Paulo de Jesus, Dictionnaire de l'autre économie, Desclée de Brouwer, 2005, Paris
3^e partie : économie solidaire et développement local

résidents de la commune à laquelle le CIG est lié. De même que les CIG ne réalisent des projets que sur le territoire communal, et que leurs services ne s'adressent, cas des services de proximité, qu'aux

seuls habitants de ces mêmes communes.

La question du « *contrôle (par) des institutions et des personnes locales* » nous semble plus nuancée. S'il est vrai que les acteurs locaux, administrateurs des CIG, décident, et détiennent la légitimité politique et juridique pour le faire, des projets mis en œuvre, de la gestion du personnel et des moyens budgétaires de chaque CIG (co-financement communal), il n'en est pas moins vrai que le Ministère du Travail et de l'Emploi influe sur leur pouvoir décisionnel au niveau des moyens financiers (co-financement ministériel) et au niveau des critères de recrutement des demandeurs d'emploi. De même, OPE exerce une influence sur l'activité elle-même et les principes (économie solidaire) qui la régissent.

Quant aux « *ressources et valeurs locales* », nous estimons que les premières proviennent de trois niveaux. Le réseau OPE mobilise en effet des ressources communales, de nature politique, humaine et financière, les ressources de l'association OPE, essentiellement des compétences professionnelles et l'argumentaire politique, ainsi que des ressources ministérielles, à savoir le co-financement et les stocks de demandeurs d'emploi.

Nous constatons ainsi que le développement selon OPE se conçoit comme une imbrication entre l'initiative privée au niveau local (cas des CIG), l'influence d'une deuxième initiative privée qui fédère et propose des règles de doctrine et d'action pour l'ensemble du réseau (l'association OPE), et aux deux extrémités, des institutions publiques, la commune, pour la légitimité politique au niveau local d'une part, et le ministère, pour le co-financement et les conditions d'accès au travail, d'autre part.

F.J. Diniz distingue trois approches différentes des politiques de développement local : *Une approche centralisatrice par le haut ; une approche basée sur la mise en œuvre de mécanismes de marché, où l'entreprise privée tient le rôle principal ; un processus de développement initié par le bas dans la localité et la région* » (34). Nous estimons que le développement local selon OPE ne cadre pas précisément avec la troisième approche de Diniz, même si OPE qualifie son réseau de CIG comme étant le résultat d'une stratégie « *par le bas* ». Car c'est bien l'association OPE qui est à l'initiative des CIG et non pas les acteurs locaux. À moins de classer l'association OPE parmi les acteurs ancrés à un territoire local. Ce qu'elle n'est manifestement pas. OPE se positionne en vérité en médiateur entre le niveau local (communal ou régional) et ministériel. Il conçoit son rôle comme promoteur d'un modèle sociétal auquel il entend associer le niveau local, au moyen des CIG, pour influencer sur le niveau national, notamment par un travail de lobbying en faveur d'une loi cadre pour l'économie solidaire.

Plus le réseau OPE croît en importance, moins les élus locaux sont enclins à refuser de s'y associer. Le schéma organisationnel du réseau est décentralisé et son fonctionnement s'apparente à celui de l'entreprise, en opposition avec celui d'un service public. Décentralisé, puisque les associations locales se voient attribuer un rôle de plus en plus important et que la communication d'OPE place au centre du dispositif les acteurs bénévoles et les partenaires locaux. Entrepreneurial dans le sens du « goût du risque », car OPE n'a pas négocié au préalable le financement et les conditions d'application de son programme avec le gouvernement. Il s'est servi du modèle de financement par le Fonds pour l'Emploi mis progressivement en place au fur et à mesure que le chômage croissait au Luxembourg. En ce qui concerne l'influence politique du réseau OPE, le développement local agit « du bas vers le haut », les réalisations sur les territoires locaux trouvant peu à peu des échos politiques au niveau national. La volonté affichée du gouvernement d'entamer les pourparlers en vue de

(34) F.J. Diniz, *Desenvolvimento rural, que perspectivas ?* cité par Paulo de Jesus in *Dictionnaire de l'autre économie*, Desclée de Brouwer, 2005, Paris

3^e partie. économie solidaire et développement local

l'instauration d'un cadre légal pour l'économie solidaire constitue l'aboutissement politique le plus important du développement local. Un effet de levier qui part donc du niveau local, ou micro-économique, pour influencer sur l'échelle nationale, ou macro-économique. Le cheval de Troie pour accéder au Fonds pour l'Emploi, la source principale de financement, a été, et l'est toujours, la lutte contre le chômage. Toutefois, le développement local ne se résumant pas à la lutte contre le chômage, OPE est de plus en plus confrontée au problème de la diversification des moyens de financement du réseau OPE.

D'un point de vue organisationnel, le réseau OPE fonctionne suivant un « système à deux étages » . Ce type de fonctionnement lui permet d'être plus proche du terrain, le territoire communal, et ainsi d'expérimenter sa démarche de développement local. L'association OPE, aussi appelée le centre de ressources, concentre une grande partie des tâches de gestion et de conseil. Le centre de ressources est organisé en services qui garantissent son propre fonctionnement et celui, en grande partie du moins, des CIG. Il s'agit de la gestion financière et comptable, de la conception des projets, de la communication du réseau OPE et de la formation continue. Dans le vocabulaire du réseau OPE, les CIG se voient confier le travail de terrain. Il s'agit en première ligne de la réalisation des projets, de la mise en place des services et de la gestion du personnel. Mais nous n'avons pas affaire à un organigramme à sens unique selon lequel le centre de ressources alimenterait les CIG en concepts et en méthodes de travail. Car le poids politique des acteurs locaux, qui sont les administrateurs des CIG influe fortement sur le travail du centre de ressources. Ceci concerne la nature de l'activité déployée par les CIG, l'envergure des budgets de chacun d'entre eux, la communication et notamment l'argumentaire politique souvent choisi en fonction de la donne locale, ainsi que la gestion du personnel. Le fait que les acteurs locaux assument, d'un point de vue légal, la responsabilité d'employeur du personnel des CIG, illustre bien le haut degré de leur implication dans le réseau OPE,

et notamment de ceux issus de la sphère politique.

3^e partie : économie solidaire et développement local

L'articulation du fonctionnement centrée sur les CIG garantit un ancrage territorial qui s'est montré indispensable pour la pertinence des projets mis en place. Cela a développé au niveau des CIG des partenariats nouveaux entre les acteurs locaux : élus, représentants syndicaux, citoyens, responsables associatifs, entreprises privées, travailleurs sociaux, etc. Ces partenariats sont nécessaires à la conduite même des CIG (la constitution d'un CIG étant elle-même la concrétisation de partenariats), mais également aux choix des projets et services ainsi qu'à leur mise en œuvre.

7. L'agent de développement local

L'agent de développement est salarié du centre de ressources. Son activité consiste à démarcher les communes et à convaincre ainsi les politiciens locaux de s'engager dans le développement local.

L'adhésion du pouvoir local est primordiale en ce sens qu'il détient la clé du financement. L'agent de développement a néanmoins la possibilité d'introduire le développement local sur un territoire donné en démarchant des forces vives autres que le pouvoir politique. Ces forces vives, ou encore acteurs locaux (associations, syndicats, corps enseignant, ...) s'allient dès lors à l'agent de développement pour obtenir le financement. Il convient toutefois de noter qu'au plan local, pouvoir politique et « forces vives » sont souvent étroitement imbriqués, ce qui tend à faciliter le travail de l'agent de développement pour ce qui concerne les instances à démarcher.

Par contre, l'agent de développement doit bien connaître les spécificités du territoire ainsi que ses acteurs. Cette enquête de terrain préalable peut s'étaler sur plusieurs mois, mais elle lui permet de cerner les besoins susceptibles d'être réalisés avec le modèle de développement local selon OPE et de se familiariser avec l'environnement politique, économique et associatif qu'il s'agit d'associer à son

projet.

Actuellement, il n'existe pas de profil type de l'agent de développement. Au Luxembourg, il s'agit

3^e partie. économie solidaire et développement local

d'un métier nouveau pour lequel aucun diplôme n'est reconnu actuellement. L'expérience a montré, pour ce qui concerne OPE (d'ailleurs la seule organisation à qualifier ses collaborateurs d'agents de développement) que le profil s'éloigne de plus en plus du travail social pour rejoindre celui de la gestion d'entreprise.

L'agent de développement local joue donc un rôle politique en ce qui concerne la conclusion et le maintien des partenariats et les relations avec le co-financeur local, à savoir la commune. À ce titre, il est le représentant du réseau OPE sur le territoire communal et l'interlocuteur privilégié des partenaires locaux. Il est responsable de la gestion financière et détient un pouvoir de signature sur les mouvements financiers (fondé de pouvoir). Son autorité s'exerce sur l'ensemble du CIG, activités et personnel, par délégation du conseil d'administration du CIG et de son employeur, l'association OPE. Cette liberté d'action n'est toutefois pas totale, dans la mesure où il est lui-même salarié et non pas employeur. Il exerce donc sous l'autorité du centre de ressources et doit, à ce titre, respecter les lignes directrices, qu'elles soient de nature politique ou de gestion.

Il assume des tâches d'animation, aussi bien à l'intérieur du CIG qu'au niveau de son environnement. L'animation interne au CIG concerne l'organisation du travail, les parcours individuels des salariés (par exemple, la formation continue), la réalisation des projets et les relations avec les services du centre de ressources. L'agent de développement local est à la tête d'une « cellule de coordination locale ». Celle-ci se compose en outre d'un agent administratif, en charge de l'administration du CIG et notamment de la comptabilité, et d'un agent technique qui a la charge de la réalisation des projets. Il convient de noter que, du point de vue de la commune, l'agent de développement local, endosse seul la

responsabilité des tâches exécutées par la cellule de coordination locale.

L'animation externe au CIG concerne les relations avec les partenaires. L'agent de développement local prend, en principe, l'initiative de réunir le Conseil d'administration du CIG.

3^e partie : économie solidaire et développement local

Il anime ces réunions qui servent à rendre compte de l'activité du CIG (la transposition des décisions du CA), à proposer des mesures qui touchent à la gestion (achats, embauches, mesures disciplinaires etc.), à promouvoir les principes de l'économie solidaire élaborés par le centre de ressources, et à proposer des projets ou bien à se prononcer sur des projets que le CA ou d'autres partenaires externes auraient proposés. C'est en grande partie au cours de ces réunions que l'agent de développement peut arriver à instaurer un climat de confiance avec les partenaires. Il est important de noter que, étant donné le statut juridique indépendant des CIG : association, la responsabilité des actes du CIG, vis-à-vis de son environnement, incombe, d'un point de vue juridique, au conseil d'administration. Celui-ci aurait par conséquent à répondre d'un éventuel dysfonctionnement dans le chef de l'agent de développement local, même si un recours à l'encontre d'OPE, est toujours possible. Mais même dans ce cas, d'un point de vue politique, le mal serait fait.

Un autre volet important du métier d'agent de développement local est celui du montage de projet. Nous entendons ici le processus qui conduit à la mise en place d'une activité, qu'elle concerne les services ou bien les infrastructures publiques. Le montage de projet passe de l'analyse du besoin, par la mobilisation des partenaires, la structure financière et l'adhésion du milieu politique qui déclenche le financement. Il est souvent l'occasion de faire évoluer le CIG d'un point de vue structurel et budgétaire. Plus que spécialiste, l'agent de développement doit être capable de mobiliser les ressources et les piloter jusqu'au à la mise en place du projet.

Les responsabilités de l'agent de développement local sont définies dans une fiche d'emploi élaborée par le centre de ressources. Celles-ci sont regroupées en quatre domaines bien distincts :

pouvoir de signature pour son/ses CIG
responsabilité globale des actions et projets développés
participation au recrutement de salariés pour ses projets
gestion des budgets

Ces quatre domaines couvrent en fait la totalité de l'activité des CIG.

Quatrième partie : Se défaire de la lutte contre le chômage

Dans un document de travail interne intitulé « Les enjeux pour le réseau OPE pour 2005-2006 », OPE s'interroge sur la stratégie à adopter et les conditions à remplir pour mettre en place un cadre opérationnel pour l'économie solidaire au Luxembourg. Ce document s'articule en deux parties, la première traitant d'une construction théorique et conceptuelle pour le réseau OPE évoluant dans le cadre d'une économie solidaire, le deuxième proposant un parcours opérationnel pour y arriver.

1. Entrer dans le carcan des politiques européennes

La construction théorique et conceptuelle est échafaudée sur l'expérience accumulée au cours des dernières vingt années de l'évolution de l'Action Sociale pour Jeunes et de OPE.

L'activité primaire du réseau, que nous résumons en la formule « d'initiative sociale en faveur de l'emploi » a été l'occasion d'expérimenter un certain nombre de concepts liés à l'économie solidaire.

La mise en pratique de ces concepts d'économie solidaire s'est faite, entre autres, progressivement

avec le tissage du réseau au moyen de conventions liées à l'entité territoriale de base, la commune. C'est ce que OPE qualifie de développement local.

Les concepts d'économie solidaire dont question n'ont toutefois pas été inventé de toutes pièces. Même si les rédacteurs du document revendiquent un travail de pionnier directement inspiré de politiques européennes en rapport avec l'économie solidaire et le développement local. Mais c'est justement dans la mouvance européenne que OPE entend inscrire son concept théorique de l'économie solidaire appliquée au Luxembourg.

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

Du point de vue de OPE, la mise en place de l'économie solidaire a pris corps à travers les quelques sept cents emplois occupés chaque année dans le réseau OPE et par la contribution citoyenne et politique des quelques quatre cents bénévoles qui composent les conseils d'administration des CIG. Au-delà de cet aspect quantitatif en ce qui concerne les acteurs, l'économie solidaire s'est aussi réalisée à travers les activités, tels que les services de proximité, organisés en fonction de l'entité territoriale, la commune, et avec l'aval des bénévoles mentionnés plus haut qui sont eux aussi liés à l'entité territoriale.

Depuis le début des années 1990, la notion de « niveau local », au sens du territoire, s'est imposée comme un cadre possible pour l'élaboration et l'expérimentation d'un nombre important de politiques économiques, sociales et en faveur de l'emploi. Le « niveau local » s'est notamment calqué sur des régions caractérisées pendant plus d'un siècle par une industrie unique, tels que les bassins sidérurgiques. Le déclin de ces « mono-industries » a entraîné des réflexions économiques, politiques et sociales sur la reconversion de ces entités territoriales. Les mesures politiques, qu'elles touchent à l'économie, à l'aménagement du territoire ou au tissu social, qui en ont découlé sont souvent censées être regroupées et coordonnées en fonction de l'entité territoriale appelée parfois « bassin d'emploi ».

Même si le Luxembourg n'a pas été confronté à la nécessité de reconverter économiquement des régions entières, mis à part le bassin sidérurgique de la Minette dans le sud du pays, il n'en demeure pas moins que l'évolution de OPE vers une déclinaison de l'économie solidaire à travers le développement local en fonction des spécificités du Luxembourg s'inspire largement de la mouvance européenne que nous avons évoquée ci-dessus. Et notamment de la politique européenne visant le « renforcement de la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi » (COM629 final). Dans ce contexte, la Commission Européenne a lancé un certain nombre de projets-programmes dont celui intitulé « capital local à finalité sociale » (LSC). Ce programme s'inscrit dans le cadre défini à l'article 6 du Fonds Social Européen (FSE). Concrètement, le programme LSC, valable de 1998 à

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

2002, visait à promouvoir l'emploi et la cohésion sociale par le biais d'initiatives qui émergent « d'en bas ». Nous retrouvons ici la double articulation de la méthode d'action que OPE a mis en place : la création d'emplois liés à la mise en place d'activités nouvelles censées renforcer la cohésion sociale (cas des services de proximité, des haltes-garderie pour enfants ou encore des centres multimédia) en emportant l'adhésion et la décision politique du niveau local au moyen de la mobilisation des acteurs locaux.

OPE estime que son organisation en réseau s'inscrit dans la construction et le fonctionnement des projets LSC. Dans ce modèle, l'association OPE assume le rôle de la « structure intermédiaire » à qui sont dévolus les fonds communautaires alloués pour la réalisation de « micro projets ». Les CIG endossent quant à eux le costume de « micro projets », en fait celui des structures qui accueillent et réalisent les projets sous l'autorité et la responsabilité de OPE, du point de vue des institutions européennes. Nous avons ainsi affaire à une stratification du processus de mise en œuvre des projets financés par la Commission Européenne. Le système s'apparente à une chaîne de sous-traitance qui

semble faciliter à première vue l'accès de l'entité territoriale de base aux programmes européens. Il s'accommode également bien de l'ossature du réseau OPE qui repose sur le principe de la convention entre parties ; en l'occurrence un conventionnement tri-partite entre l'association OPE, l'association CIG et l'institution locale, à savoir la commune. Mais il ne rend pas compte de la réalité du réseau OPE dans sa totalité. Bien que l'association OPE endosse la responsabilité de la gestion financière de l'ensemble des associations qui composent le réseau OPE et bien qu'elle fournisse des prestations de consultance aux CIG en divers domaines d'activités, les partenariats avec les communes et avec certains ministères, revêtent, de par la forme contractuelle qui les régit, un caractère de réciprocité dont ne rend pas compte le système LSC. Le principe même de contrats entre parties (la convention), donc de droits et obligations réciproques et codifiés, rend les relations de partenariat plus complexes que le système de sous-traitance LSC.

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

En ce qui concerne l'organisation des partenariats à l'intérieur et avec l'extérieur du réseau, et notamment le pouvoir de négociation et de décision, OPE se base sur une deuxième étude européenne, intitulée « évaluation horizontale du développement de l'emploi local », pour poser les jalons de son avenir. Nous nous intéressons ici à l'organigramme du réseau que OPE propose d'établir sur base de cette étude.

L'étude, menée dans plusieurs pays, a en effet dégagé une classification de systèmes en considérant deux dimensions primaires qui sous-tendent les politiques de développement local de l'emploi. La première est définie comme étant des décisions politiques (top down) émanant des pouvoirs institutionnels, alors que la deuxième reconnaît l'initiative de ces politiques à l'entrepreneuriat d'organismes aux statuts divers et concernés par ces questions (bottom up). En tant qu'association privée, OPE se classe bien entendu dans la deuxième catégorie. L'étude cite OPE comme exemple

d'organisation non-institutionnelle, au sens de pouvoir public, qui assume la fonction de promoteur et de fédérateur d'un certain nombre de politiques qui touchent à l'économie solidaire et au développement local. L'association OPE est ainsi décrite comme étant le point de rencontre des concepts et des projets qui en découlent, ce que l'étude qualifie de « centrally managed partnership ». À partir de l'étude, OPE construit un organigramme et un système décisionnel qui instaurent une hiérarchisation des compétences à l'intérieur du réseau. Les CIG se voient ainsi relegués au statut de projets évoluant sous l'autorité du pouvoir décisionnel de l'association OPE. Les partenaires externes, comme les ministères, les communes et un certain nombre d'intervenants économiques et sociaux, sont crédités quant à eux de compétences de supervision des activités du réseau.

Nous considérons que ce schéma est pour sûr trop simpliste pour rendre compte des ambitions et des conditions dans lesquelles évolue le réseau OPE. Concéder la supervision de l'activité du réseau à des partenaires externes ne colle certainement pas avec le caractère entrepreneurial et le statut d'innovateur et de promoteur d'une économie nouvelle, solidaire, coexistant à côté des secteurs

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

public et privé traditionnels, dont le réseau OPE se pose en champion. Les relations avec les partenaires externes, en particulier les co-financeurs, les principaux étant en l'état actuel des choses le Ministère du Travail et les communes, concernent avant tout la gestion financière (cas du ministère et des communes) et la réalisation des projets liés aux co-financement (cas des communes et accessoirement de certains ministères). Aussi bien la gestion financière que la mise en place de projets ne font l'objet d'une supervision externe formalisée et continue. La gestion financière obéit aux règles de la comptabilité usuelle, et les méthodes et outils de gestion et de contrôle sont utilisés par l'association OPE et acceptés par les co-financeurs (35). La réalisation des projets obéit quant elle à une logique de négociation avant le démarrage, OPE étant considéré comme « le professionnel » qui dispose de toute latitude une fois que la décision de lancer le projet est prise. Plus qu'à une supervision

formalisée et continue, le réseau OPE est sujet à une évaluation « après-coup ». Par exemple, il n'est pas exclu qu'une commune critique la mise en œuvre d'un projet ou sa gestion financière. Dans ce cas, il s'agit davantage d'un jugement politique que d'une supervision dans le sens d'un accompagnement de l'activité.

Il en va de même pour ce qui concerne les interactions entre les CIG et l'association OPE. Celles-ci ne sauraient être ramenées à un simple flux de décisions de l'association OPE vers les CIG. Nous avons vu que les relations CIG-OPE sont régies par un conventionnement tri-partite OPE-CIG-commune. Il en résulte une série de droits et obligations réciproques qui engendrent des situations où la volonté politique locale peut influencer sur l'activité du réseau OPE. Par exemple, la volonté communale, donc politique, de mise en place d'une structure de garde d'enfants à domicile dont le CIG local assure le développement et la gestion future mobilise les compétences de l'association OPE au niveau de la construction financière, de la formation ou encore de la négociation avec l'autorité de tutelle. Nous retrouvons ici une logique de « bottom up » à l'intérieur du réseau avec un pouvoir décisionnel inversé, si l'on se réfère au schéma proposé.

(35) Les bilans des CIG sont vérifiés par une fiduciaire agréée. Ce contrôle externe et professionnel vient s'ajouter à celui échu au trésorier et aux réviseurs de caisse des conseils d'administration des CIG.

4^e partie : se défaire de l'économie solidaire

2. La feuille de route

La deuxième partie du document, intitulé « parcours d'opérationnalité progressive » décrit une stratégie sous forme de parcours évolutif du réseau vers une organisation qui soit à même de « réaliser l'économie solidaire au Luxembourg ». Pour les auteurs, il s'agit de proposer des mécanismes assez souples pour pouvoir être réajustés en cas de besoin.

Ce parcours s'entend moins comme une réorganisation ou restructuration des outils et des

méthodologies en place que d'une nouvelle façon d'appréhender le réseau. La question de l'image que le réseau veut donner de lui-même est ainsi posée. Il s'agit, en quelque sorte, de bâtir l'économie solidaire sur les acquis du réseau OPE. La rhétorique de l'économie solidaire, nous entendons ici la communication du réseau, reposera forcément sur la réalité de ce-dernier. Cette réalité est définie comme le terrain d'action sur lequel seront expérimentés les principes de l'économie solidaire. Les auteurs sont d'avis que ce « tour de force » est réalisable dès 2006.

Il s'agit, dans une première phase, de produire un descriptif du réseau OPE qui soit en adéquation avec les études européennes dont nous avons traité au chapitre précédent. En entend faire entrer le réseau OPE, donc son modèle organisationnel, ses activités et son financement, dans le carcan d'une politique européenne, pour en déduire qu'il remplit les conditions pour être désigné d'acteur d'une économie solidaire encore embryonnaire.

L'activité du réseau OPE, ainsi désignée comme relevant de l'économie solidaire, est grossièrement résumée en deux domaines.

la création et la gestion de nouveaux domaines d'activités entraînant de la création d'emplois et la mise sur le marché des services générés

la mise à disposition d'une part importante de ces emplois à des populations défavorisées sur le marché de l'emploi

Cette rhétorique calquée sur une interprétation inspirée des modèles théoriques européens est

4^e partie : se défaire de l'économie solidaire

censée aboutir à un financement en fonction des activités mises en place et non plus des emplois créés au titre « d'initiative sociale en faveur de l'emploi ». Le réseau OPE entend ainsi se défaire de l'image « d'institution encadrante de cas sociaux » que lui renvoie la société luxembourgeoise.

La solution retenue consiste à faire admettre aux partenaires existants et potentiels la notion de « financement mixte ». Généraliser cette notion à l'ensemble des activités du réseau constitue un

tournant dans la façon d'appréhender le réseau OPE, même s'il l'a déjà expérimentée à la marge à travers certains projets, comme par exemple le projet « clowns en milieu hospitalier » qui fait « payer » une part substantielle du coup directement par les hôpitaux et les maisons de retraite qui accueillent le projet. Le financement mixte implique en effet une diversification des financements pour la réalisation d'un même projet en fonction de l'intérêt que les partenaires y portent et des avantages qu'ils en tirent. Par exemple, un même projet peut bénéficier du co-financement du ministère du travail pour le volet « lutte contre le chômage » (financement traditionnel du réseau OPE), du ministère de l'environnement pour le volet « aménagement du territoire » et de la commune et du ministère du tourisme pour le volet « activité touristique et communication ».

Si la notion de financement mixte, en ce qu'elle mobilise et met à contribution tous les acteurs intéressés par un même projet, n'a rien d'innovant en soi, elle permet néanmoins de construire une image plus réaliste des activités du réseau OPE, et notamment de mieux rendre compte de la mobilisation sur le territoire local que ces-dernières drainent vers le développement local et l'économie solidaire. Car si cette mobilisation des acteurs locaux est une réalité, le financement du réseau OPE ne la reflète pas. En effet, le financement repose sur la lutte contre le chômage, le financeur principal étant le Ministère du Travail par le biais du Fonds pour l'Emploi. Cette situation a des répercussions sur la nature même de l'engagement, et donc sur les motivations qui prévalent à leur co-financement, des communes au sein des CIG. La majeure partie des communes partenaires du réseau OPE le sont en effet à titre complémentaire de l'action du Ministère du Travail, donc au titre de

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

la lutte contre le chômage. La réalisation de projets utiles à la collectivité est encore souvent perçue comme des retombées positives du « traitement social du chômage » qui colle au réseau OPE comme une étiquette démodée.

Se défaire de cette étiquette de « travailleur social » passe par la multiplication des financements, qu'ils soient privés ou publics. Arriver à ce que les bénéficiaires des activités, désignées comme relevant de l'économie solidaire et mises en œuvres suivant les méthodes du développement local, y participent financièrement, revient à les sensibiliser et à les faire participer au développement de l'économie solidaire. Au-delà de l'objectif de sensibilisation et de rassemblement accrus d'intervenants politiques, économiques et sociaux, le financement mixte du réseau OPE est censé aboutir à l'autonomie financière vis-à-vis du Fonds pour l'emploi, même s'il est appelé à demeurer une source de financement parmi d'autres.

Se défaire de l'étiquette de « travailleur social » signifie abandonner la robe stigmatisante de l'organisme qui opère en marge de la société en occupant des laissés-pour-compte de l'économie de marché à des travaux forcément perçus comme étant économiquement peu productifs. Le recours quasi exclusif aux fonds publics accentue de fait la stigmatisation sociale et économique du réseau OPE. Dans l'inconscient collectif, recourir à des fonds publics pour mettre au travail des exclus de l'économie à capitaux privés équivaut à de l'assistanat. L'assistanat étant accepté comme une charge à laquelle la société doit subvenir, l'activité en soi ne choque pas. Mais elle n'est pas perçue comme étant économiquement productive. Du point de vue de l'économie de marché, elle n'est pas économiquement viable, au sens financier du terme. Même si on reconnaît une certaine utilité sociale à l'activité, cas des services de proximité, des centres-multimédia etc, cette dernière aurait tout aussi bien pu être mise en place par des acteurs jugés plus aptes, qu'ils soient privés ou publics d'ailleurs. L'enjeu du financement mixte, à travers la mobilisation et la responsabilisation des co-financeurs qu'il est censé engendrer, est également celui de la légitimité des activités développées, donc de l'économie

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

solidaire.

La feuille de route énumère quatre types de « clients » susceptibles de contribuer à la diversification des financements. Notons que la notion de « client » conduit les auteurs à appréhender les sources de financement en termes de « recettes » et non plus de subventions tombant régulièrement une fois que les mécanismes publics sont déclenchés, comme c'est le cas du Fonds pour l'Emploi. La notion de « recettes » présuppose également un travail préalable qui les générera. Il s'agit ici du travail de conception et de promotion de projets qui constitue l'activité principale du réseau OPE, à côté de la gestion et des activités qui en résultent.

Les quatre types de « clients » regroupent les publics auxquels le réseau OPE s'adresse depuis plusieurs années.

- Les clients pour des services intellectuels
- Les clients pour des projets
- Les clients pour des services aux particuliers
- Les clients pour des postes d'emploi

Les types de clients repris sous les deux premiers points sont traditionnellement les pouvoirs publics. Par « services intellectuels », nous entendons la conception de projets. Ces travaux s'adressent aux communes, ainsi qu'à certains ministères et servent à déclencher les financements. Par exemple, ils peuvent consister en des projets d'aménagement d'espaces publics (des plans, des devis et des plans de formation pour le personnel) servant au financement d'une équipe de demandeurs d'emploi qui se chargera de la réalisation, ou encore en des études de besoins préalables à mise en place des services de proximité. Les « projets » repris au point 2 constituent la réalisation des projets élaborés et ayant obtenu l'accord et les co-financements des partenaires, en l'occurrence les communes et certains ministères. L'ambition du réseau OPE est d'ouvrir ces deux domaines d'activités, la conception et la réalisation de projets, aux financements privés. Des expériences dans ce sens, bien qu'à des niveaux

modestes, sont d'ailleurs déjà en cours.

Les « services aux particuliers » regroupent généralement les prestations des services de proximité (personnes âgées), les centres-multimédia (tout public) et la garde d'enfants. Il s'agit d'activités mises en place au sein des CIG. Elles sont donc le fruit de négociations et de décisions politiques du partenaire privilégié du CIG, la commune. De ce point de vue, ces activités pourraient tout à fait être rangées sub 1. et 2. Mais le fait de donner une signification accrue aux recettes générées par ces services en les considérant comme des ressources financières susceptibles d'en produire d'autres constitue un tournant stratégique pour la gestion financière du réseau OPE. Cette réflexion concerne en premier lieu les CIG. Jusqu'en 2004, les recettes des CIG étaient en effet redistribuées proportionnellement aux co-financeurs, en fonction de leur participation financière au budget des CIG, à savoir le ministère du travail à raison de 75% et les communes à raison de 25%. Le « guide administratif et financier », un recueil de règles émanant du Ministère du Travail et applicable au réseau OPE depuis 2005, a supprimé cette redistribution des recettes (75%) au profit du ministère. Il en résulte pour les CIG une source de recettes nouvelles directement liée à une partie de leur activité. Cette ressource financière, citons à titre d'exemple le CIGL Hesperange dont les recettes des services de proximité avoisinent trente mille EUR par an, peut être investie dans une politique de déclenchement de financements mixtes de nouveaux projets. Par exemple, disposer de fonds propres ouvre la porte à un co-financement du Ministère de la Famille pour la mise en place d'un service de garde d'enfants avec des emplois pérennisés, ce qui est très difficile avec le Fonds pour l'Emploi.

Finalement, le quatrième type de clients, « pour des postes d'emploi », fait référence au ministère du travail. Il s'agit des aires de la lutte contre le chômage et de la formation continue qui constituent les chantiers historiques du réseau OPE.

Pour se donner les moyens de diversifier les financements en multipliant les partenariats, OPE dresse un inventaire des compétences dont dispose le réseau. Il y a lieu dans ce contexte de distinguer

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

l'association OPE, également appelée centre de ressources et la trentaine de CIG.

L'organisation et l'orientation des services n'est pas mise en cause. Le centre de ressources intervient sur les domaines que nous énumérons ci-dessous (36) :

La recherche au niveau des stratégies socio-économiques et politiques

La recherche au niveau de la projection de programmes environnementaux et écologiques

La recherche au niveau du développement des méthodologies liées à la formation et au développement des personnes

La recherche au niveau du développement de cadres législatifs, juridiques et administratifs appropriés

La compétence au niveau des méthodologies concernant l'initiation, l'organisation et la gérance de projets

Les CIG sont censés pour leur part appliquer les principes économiques et sociétaux promus par le centre de ressources. Les méthodes de travail, qu'elles concernent la nature des relations avec les partenaires, et en premier lieu les communes, les techniques de montage de projets, la gestion du personnel ainsi que son suivi social ou encore la gestion administrative et financière, sont édictées par le centre de ressources. La direction des CIG étant assumée par des collaborateurs de l'association OPE (le centre de ressources), en particulier les agents de développement, le réseau connaît une homogénéité certaine au niveau des méthodes de travail. L'exemple des agents administratifs, qui ont la charge de la gestion administrative et financière au sein des CIG, qui peuvent passer d'un CIG à l'autre, pour des raisons de réorganisation ou de vacance de poste momentanées, démontre bien cette homogénéité du réseau OPE.

Il n'en demeure pas moins que le centre de ressources reconnaît aux CIG la capacité de définir et de réaliser leurs propres projets, ceux-ci variant de CIG à CIG. Ce travail de développement qui tient compte des spécificités locales est censé alimenter le travail de recherche du centre de ressources. Ce sont ces spécificités locales, qui sont fonction du tissu local, de la géographie et des aspirations des acteurs bénévoles locaux engagés au sein des conseils d'administration des CIG, qui font la diversité

du réseau. Si l'action du centre de ressources tend à produire des méthodes et des procédures de travail

(36) « Les enjeux pour le réseau OPE 2005-2006 », document, OPE, 2005
4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

unifiées, dans le but de garantir la cohésion du réseau, les activités différenciées de chaque CIG engendrent des déclinaisons multiples des principes édictés. Nous voyons ici la concrétisation de ce que OPE désigne par développement local.

Le développement local est ainsi le résultat d'une double articulation entre le centre de ressources et les CIG. Si le centre de ressources influe sur les CIG par le biais du conventionnement avec les communes et des méthodes de travail qu'il instaure, la diversité des activités du réseau est garantie par la forme juridique des CIG : l'association sans but lucratif. L'association est en effet ouverte à tous. Elle permet de rassembler divers acteurs locaux, issus du tissu économique, social, associatif et politique, qui en adhérant au CIG influent à leur tour sur une application originale, calquée sur les besoins locaux, des principes économiques et sociétaux promus par OPE. En l'état actuel des choses, OPE estime que l'association est la forme de rassemblement la plus à même d'aboutir à une forme de démocratie participative au sein du réseau. Elle constitue un instrument efficace de responsabilisation des acteurs locaux, en ce que ces-derniers exercent la fonction d'administrateurs au sein des CIG. D'un point de vue juridique, les administrateurs sont en première ligne responsable des agissements des CIG. Cette responsabilité touche aussi bien à la gestion financière qu'aux questions de responsabilité civile ou encore à la bonne exécution des contrats.

OPE estime toutefois que la forme juridique de l'association sans but lucratif présente des lacunes en ce qui concerne le développement des activités du réseau vers des formes plus commerciales. La question se pose d'ailleurs également pour l'association OPE qui dispose de la même forme juridique que les CIG.

Le centre de ressources estime disposer d'ores et déjà des conditions matérielles et politiques, bien que

minimales, pour se lancer dans ce qu'il nomme « l'avènement de l'économie solidaire ». Dire au monde que le réseau OPE applique les préceptes de l'économie solidaire, et se positionner en

4^e partie : se défaire de l'économie solidaire

« troisième pilier économique », à côté du public et du privé, serait faisable moyennant une réorganisation financière et un descriptif adéquat des activités en place. Il s'agit de mettre en évidence que les acquis, nous entendons ici les activités développées, sont le fruit d'une nouvelle forme d'initiative économique : le développement local, défini par la mise en commun d'un savoir accumulé et de méthodes de travail élaborées par le centre de ressources et la responsabilité politique et sociale endossée par les acteurs bénévoles au sein des CIG.

Le centre de ressources qualifie cette situation de « phase expérimentale » servant de terreau à un cadre juridique pour l'économie solidaire.

3. Vers un cadre juridique

En se basant sur les acquis du réseau OPE, à savoir l'appui politique, l'organisation et les activités développées, et moyennant une redéfinition de la communication vers l'extérieur, en postulant que le réseau OPE fonctionne suivant les principes de l'économie solidaire, le centre de ressources entend amorcer un processus législatif qui déboucherait sur l'instauration d'un cadre juridique pour l'économie solidaire.

L'action de lobbying que le centre de ressources entend exercer sur le pouvoir politique touche à plusieurs domaines qui concernent aussi bien la forme et le statut de l'entreprise d'économie solidaire que les règles qui régissent leurs activités. Ces domaines légaux relèvent, pour certains, de la

législation européenne et de la législation luxembourgeoise, pour d'autres.

Au niveau de la législation luxembourgeoise (compétence nationale), le centre de ressources ambitionne d'œuvrer dans le sens de :

La création d'une nouvelle entité juridique applicable aux entreprises de l'économie solidaire.

4^e partie : se défaire de l'économie solidaire

Du point de vue du réseau OPE, cette forme juridique devra conjuguer les spécificités de l'association sans but lucratif, la cogestion (un homme, une voix) et l'ouverture sur le monde, avec la démarche économique et commerciale, mais dans un but de partage et sans redistribution de bénéfices, de la coopérative.

L'organisation des financements mixtes en codifiant la notion « d'achat » des activités, qu'il s'agisse de services ou de réalisations matérielles. Dans ce contexte, OPE entend également faire admettre les échanges non-monétaires, ce qui équivaut à rendre solvable des partenaires ou des clients qui ne le sont pas suivant la logique purement financière de l'économie.

L'introduction d'un agrément pour les entreprises qui se réclament de l'économie solidaire. Nous estimons qu'il s'agit là d'un chantier ambitieux qui concerne le statut de l'entreprise.

Celui-ci aura des répercussions sur la gestion financière, la gestion du personnel, le financement de l'activité, la nature de l'activité ainsi que les processus décisionnels internes.

La législation européenne concerne plutôt les conditions d'accès aux activités (marchés). Notons que la législation européenne, pour entrer en vigueur, doit être ratifiée par le parlement national. Le choix de s'immiscer dans le débat européen procède d'un choix tactique lié aux compétences législatives. En effet, le fait de participer aux travaux européens est l'occasion d'acquérir un savoir en aval de l'état d'avancement du débat luxembourgeois. D'un point de vue stratégique, ceci permet à OPE de se

positionner en spécialiste susceptible d'influer sur le débat national. Cette influence aura notamment pour conséquence d'accélérer certains dossiers européens, comme par exemple la transposition de directives.

Le chantier européen porte sur :

L'élaboration de propositions concernant une adaptation des lois sur les marchés publics, dans le

4^e partie : se défaire de l'économie solidaire

sens de donner plus d'importance aux aspects sociaux et environnementaux (37). La forme de « marchés négociés » qui tient compte de ces aspects pourrait représenter un outil intéressant pour le développement de l'économie solidaire. Pour OPE, il s'agit pas de créer un « marché protégé », mais plutôt de relever le défi de la concurrence avec les entreprises traditionnelles.

L'élaboration de propositions dans le sens d'accroître les partenariats « public-privé », en répertoriant des activités susceptibles de tomber sous le champ des « services d'intérêt général » (38). OPE comprend cet axe de travail comme une alternative à une tendance européenne vers la libéralisation, qualifiée de dumping social et économique, des services publics (exemple de la directive dite de Bolkenstein).

4. Vers l'économie solidaire à la lumière de deux exemples

Ce chapitre traite de deux axes de travail que OPE a entamé récemment. Nous entendons analyser ici, à la lumière de ces deux domaines d'intervention différents, la stratégie déployée pour évoluer de « l'initiative sociale en faveur de l'emploi » vers un réseau d'entreprises de l'économie solidaire. Le

premier concerne la négociation avec les pouvoirs publics, plus précisément l'intégration des valeurs de l'économie sociale et solidaire dans les marchés publics par le biais de la notion « économiquement plus avantageuse ». Le deuxième a trait à l'élaboration d'une charte pour les services de proximité. Dans le premier cas, OPE se pose en interlocuteur des pouvoirs publics et tente de changer les règles du jeu, alors que dans le deuxième, il prend des engagements d'ordre qualitatif et sociétal dans le cadre d'une activité emblématique de l'économie solidaire, les services de proximité.

- (37) COM566 final et COM274final, sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des aspects sociaux et environnementaux dans lesdits marchés
- (38) COM270 final, livre vert sur les services d'intérêt général, Commission européenne, 2003

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

4.1. L'économie solidaire et les marchés publics

OPE a entamé des discussions avec deux ministères sur l'intégration des valeurs de l'économie solidaire dans les marchés publics : le Ministère de la Famille et de la Solidarité ainsi que le Ministère des Travaux Publics.

Le Ministère de la Famille et de la Solidarité est concerné par la mise en place d'un cadre légal pour l'économie solidaire au Luxembourg. Ce cadre légal doit définir, en termes d'objectifs, la nécessité (les attentes de la société) des activités et services proposés par l'économie solidaire, et définir les spécificités (statut et mécanismes de fonctionnement) des entreprises de l'économie solidaire.

L'action auprès du Ministère des Travaux Publics vise à faire admettre les valeurs de l'économie solidaire dans les marchés publics. Ceci dans le but de faire reconnaître les valeurs de l'économie solidaire à travers les activités et les services mis en place, et d'amorcer la démocratisation de l'économie en accaparant des financements en provenance du marché, en complément des autres financements issus de la redistribution (cas du co-financement du Ministère du Travail) et de la

réciprocité (cas du co-financement des communes).

Pour OPE, il s'agit de faire reconnaître au niveau national (ministériel) les valeurs de l'économie solidaire par le biais des marchés publics. OPE se pose en interlocuteur des ministères ciblés en invoquant son expérience et ses acquis au niveau local (le réseau des CIG), ainsi que son expérience (travaux de recherches et participation à des programmes européens). Se hisser au niveau ministériel, donc législatif à terme, consiste à remonter la question de l'économie solidaire du niveau micro-économique vers le niveau macro-économique.

D'un point de vue concret et dans un premier temps, la question est de savoir si la législation sur les marchés publics offre la possibilité d'intégrer les valeurs et les spécificités de l'économie solidaire. Les marchés publics étant avant tout, en ce qui concerne la forme, une question de contrat

4^e partie : se défaire de la lutte contre le ch[^]mage

(adjudication), il y a lieu de s'interroger sur le type de contrat nécessaire pour atteindre les objectifs de démocratisation au sein des partenariats public-privé, et sur les dispositions nouvelles de ce contrat pour que les valeurs et les objectifs de l'économie solidaire soient reconnues et respectées. Insérer des notions issues de l'économie solidaire dans un contrat, revient à les rendre contraignantes.

Traditionnellement, OPE a proposé des conventions à ses partenaires. La convention est applicable à partir du moment où la personne publique (l'adjudicateur) décide d'une opération justifiée par l'intérêt général, tout en laissant l'initiative du programme à un tiers. La notion d'initiative implique non seulement la réalisation du projet mais également sa conception. Nous retrouvons ici la méthode d'opérer traditionnelle du réseau OPE, qui consiste à concevoir des activités et à rechercher un financement pour les réaliser.

Les négociations qui nous occupent ici portent toutefois sur les marchés publics. Contrairement à la démarche qu'implique la convention, le marché public aboutit à un contrat dont l'objet doit répondre

aux besoins bien précis du pouvoir adjudicateur, et édictés par celui-ci, en matière de fourniture, de services ou de travaux.

Il s'agit donc moins de proposer des projets, agrémentés d'une rhétorique en rapport avec l'économie solidaire, que d'affronter la concurrence du marché face aux besoins publics. Mais un marché qui tient compte des principes de l'économie solidaire. L'action auprès des ministères est donc de nature purement politique, dans le sens où les règles du jeu ne pourront être changées que par la voie législative. Une fois inscrits dans la loi, les principes de l'économie solidaire devront être respectés par tous.

En attendant, OPE constate qu'il est à la croisée des chemins entre la convention (logique de l'initiative) et le marché public (logique de la prestation de services). OPE entend mettre en évidence et expérimenter des activités (nous nous référons ici aux prestations de service) qui permettent de faire

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

apparaître au grand jour les principes de l'économie solidaire. Ces valeurs seront toutefois développées dans le cadre du programme (nous nous référons ici à l'esprit d'initiative d'OPE) appliqué aux exigences des marchés publics. Dans le contexte tel qu'il est, les ambitions d'OPE dépassent les restrictions des cadres de la convention et du marché public tels que développés ci-dessus.

Les négociations avec les deux ministères que nous avons cités plus hauts ont toutefois pour but de dépasser la démarche du conventionnement, traditionnel à OPE, sans attendre l'instauration d'un cadre légal pour l'économie solidaire. La loi sur les marchés publics impose en effet des critères de développement durable, notamment en matière d'aménagement du territoire, qui se conjuguent bien avec les principes d'économie solidaire. L'article 4 de la loi sur les marchés publics impose au pouvoir adjudicateur de promouvoir le développement durable. OPE voit là une porte ouverte, une base légale

en somme, pour proposer aux pouvoirs adjudicateurs des initiatives, nous entendons ici de l'activité répondant aux principes de l'économie solidaire, à intégrer dans les marchés publics. L'activité de OPE ne serait ainsi plus attribuée par convention mais serait mise en concurrence selon le jeu des règles de l'adjudication des marchés publics.

Le recours à la notion « d'économiquement la plus avantageuse » reprise dans la loi sur les marchés publics, constitue une deuxième porte d'entrée possible pour les programmes d'économie solidaire dans les marchés publics. Deux dispositifs légaux sont mis à contribution dans ce contexte. La loi du 30 juin 2003 sur le mode d'attribution des marchés prévoit en son article 11 la possibilité d'intégrer la notion « d'économiquement la plus avantageuse ». Le décret d'application de cette loi, le règlement grand-ducal du 7 juillet 2003, confirme dans son article 16 que la notion citée ci-dessus peut être intégrée dans l'objet du marché, alors que l'article 89 dispose que le choix de l'adjudicateur doit se baser sur les offres répondant aux critères de la notion « d'économiquement la plus avantageuse » si celle-ci est reprise dans le cahier des charges servant de base au marché public.

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

Les principes de l'économie solidaire, tels que la réinsertion professionnelle, la formation continue, l'écologie et l'absence de profit financier comme but de l'activité, que OPE entend concrétiser à travers ses projets, peuvent être inclus dans la notion « d'économiquement la plus avantageuse ». Nous énonçons ici l'argumentaire dont OPE se prévaut pour accéder aux marchés publics. Le fait de combiner dans un même bordereau de soumission les principes défendus par OPE aux besoins du pouvoir adjudicateur répond, de l'avis de OPE, aux critères de la notion « d'économiquement la plus avantageuse ».

4.2. Une charte pour les services de proximité

L'élaboration récente d'une charte pour les services de proximité constitue un deuxième exemple du travail de lobbying en faveur des principes de l'économie solidaire. Contrairement à la question des marchés publics, OPE transporte cette fois-ci le débat sur la place publique. Il s'agit en tout état de cause de sensibiliser l'opinion publique.

Les services de proximité du réseau OPE s'adressent aux personnes âgées de plus de soixante ans ou handicapées et proposent des travaux d'entretien dans les domaines du jardinage et de l'artisanat à domicile. Ils ont de plus en plus tendance à diversifier leur offre vers le domaine de l'aide ménagère. Le CIGL Hesperange décrit son service de proximité, dénommé « d'Hesper Geschirkëscht », comme *« un service d'aide à domicile qui s'adresse à nos concitoyens âgés de plus de soixante ans ou déficients. Notre souci est de conjuguer savoir-faire artisanal et bien-être de nos clients. Nous maintenons volontairement nos prestations à un niveau modeste en volume de travail. Car le rôle d'un service de proximité n'est pas de se substituer à l'artisanat, mais de contribuer à l'autonomie des personnes âgées à leur domicile en y associant l'apprentissage au jour le jour de ses salariés »* (39).

(39) brochure de présentation, CIGL Hesperange, 2005

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

Les services de proximité sont intéressants à plusieurs égards. D'une part, ils représentent la vitrine par laquelle le réseau OPE, en fait les CIG qui sont les porteurs de la trentaine de services de proximité, s'adresse à la population. D'autre part, il s'agit, historiquement, de la première activité marchande expérimentée au sein des CIG. Ils sont ainsi un baromètre intéressant de la crédibilité que la population accorde au réseau OPE. Le service de proximité du CIGL Hesperange compte environ cinq cents clients réguliers. Le fait que les services de proximité se font rencontrer les salariés des CIG et la clientèle, et ce dans une relation marchande, contribue à débarrasser le réseau OPE de l'étiquette stigmatisante d'organisme « d'encadrement de cas sociaux inadaptés au marché du

travail ». La caractéristique marchande des services de proximité implique la mise en place d'un secrétariat, d'une facturation, d'échanges commerciaux et un contact continue, qu'il relève de l'administration ou de l'exécution des commandes, avec les clients.

La charte des services de proximité reprend les principes de l'économie solidaire dont nous avons traité à la troisième partie. Le document se subdivise en quatre parties, instituées dans l'ordre : Objectifs, Principes, Structuration et Engagements.

Les principes se réfèrent à des « *services de qualité* » (40) élaborés en fonction des besoins des usagers. Notons à ce sujet que la charte ne limite pas le public-cible aux personnes âgées et handicapées, comme c'est le cas dans l'exemple de Hesperange que nous avons cité plus haut. D'ailleurs, tous les services de proximité du réseau OPE ne s'adressent qu'à cette tranche de la population. Elle ne se limite pas non plus aux prestations d'aide à domicile. Ses principes pourraient donc s'appliquer à l'ensemble des activités marchandes du réseau OPE : centres multimédia, garderie d'enfants, aide aux devoirs etc. La notion de qualité s'applique également aux emplois créés au sein des services de proximité. L'idée de qualité concerne l'utilisation de contrats de travail de droit commun, ce qui nous semble aller de soi, mais également la formation continue, la valorisation des

(40) Charte des services de proximité du réseau OPE, août 2005

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

acquis et la reconnaissance des qualifications. Nous retrouvons ici le principe de solidarité avec les catégories défavorisées de travailleurs au regard du marché du travail usuel. Les principes ne servent donc pas que les intérêts marchands de l'activité. Ils portent également sur la qualité de l'emploi. Inscrire des principes de cet ordre dans une charte, en somme un contrat avec la collectivité, relève de l'engagement social et d'une volonté de transparence de l'entreprise envers son environnement.

La notion d'engagement social est citée dans les objectifs des services de proximité. OPE la met en rapport avec les interactions entre les sphères économiques et sociales qu'il s'agit de développer. Dans un cadre d'économie solidaire, l'activité marchande est censée remédier à des déficiences sociales, qu'elles concernent les besoins des usagers ou les conditions de travail à l'intérieur de l'entreprise. Cet objectif est censé produire du lien social, que OPE entend organiser sous la forme d'un « *dialogue collectif sur le plan local* ». Nous retrouvons ici une référence à l'organisation en réseau de l'économie solidaire dans laquelle les méthodes de développement local sont mises en œuvre. Et c'est justement sur base de l'expérience acquise après plusieurs années de développement local que la charte fixe « *l'hybridation des économies en disposant de ressources variées* » comme objectif à atteindre. Le document cite les ressources marchandes de la vente de services, les ressources émanant de la redistribution, comme par exemple le co-financement au titre de la lutte contre le chômage ou encore ceux, possibles, en rapport avec la formation continue ou avec des agréments liés à l'activité elle-même (co-financement de pédagogues dans le cadre d'une aide aux devoirs etc), ou encore les ressources non-matérielles (bénévolat, compétence etc). En additionnant les différentes ressources, OPE compte ainsi atteindre la « *solvabilité* » des services, en fait, mettre à l'épreuve l'économie plurielle.

La question de la « *structuration* » traite du statut de l'entreprise d'économie solidaire ainsi que de la liberté d'action qui doit lui être garantie. Toujours dans la logique du développement local, la charte consacre ainsi l'esprit d'entreprise entre les mains des acteurs locaux, en l'occurrence entre celles des

4^e partie : se défaire de la lutte contre le chômage

CIG, qui pourront décider des activités qui répondent le mieux aux besoins locaux. Le statut de l'association dote les acteurs locaux de « *l'autonomie juridique* » dont il est question ici. Nous ajoutons qu'il rend possible la cogestion comme principe de fonctionnement, un principe que la théorie cite comme inhérent aux entreprises d'économie solidaire.

Nous voyons que la charte des services de proximité prend en revue certains principes fondamentaux de l'économie solidaire. Il s'agit de la cogestion, de l'hybridation des ressources, de la réinsertion professionnelle et de la formation continue, de la couverture de besoins sociaux, ces principes ayant pour but une cohésion sociale accrue. Le développement local, sans être mentionné en tant que tel, y est pris en compte à travers les méthodes de travail, la recherche de partenariats au niveau d'un territoire précisément délimité et le statut juridique qui doit instaurer la liberté entrepreneuriale.

À notre connaissance, la charte des services de proximité est le premier document émanant du réseau OPE qui synthétise en une série de principes et engagements son projet économique et sociétal. Les différentes facettes de ce projet ont souvent été brandies, de façon dispersée, en des endroits et occasions diverses (ministères, communes, partenaires sociaux, clients etc). Mais c'est la première fois qu'elles sont affichées à la face du monde sous une forme cohérente en tant que objectifs et règles du jeu dont le réseau OPE dit avoir les moyens d'atteindre, pour les premiers, et la volonté de les respecter, pour les deuxièmes.

Conclusion

Le réseau OPE vit actuellement une époque charnière de son évolution. Il est sur le point de réusir le tour de force qui consiste à être reconnu pour ses produits plutôt que pour l'encadrement temporaire de demandeurs d'emploi défavorisés sur le marché du travail. Même si la lutte contre le chômage représentera encore à l'avenir une activité centrale de l'économie solidaire au Luxembourg, la reconnaissance de cette-dernière passe par la démultiplication des financements qui doivent être compatibles avec les différents domaines qu'elle touche.

Nous avons mis en évidence que les financements du réseau OPE ne sont pas pérennisés. Ceci est dû au fait que la loi sur le « chômage social » n'est pas encore d'application. Le co-financement par le Fonds pour l'Emploi anticipe l'entrée en vigueur de cette loi. Pour Objectif Plein Emploi, il s'agit de ne pas se laisser enfermer dans un cadre juridique qui ne règle que le traitement social de chômage. C'est là que réside l'enjeu de la diversification des ressources financières, donc de l'élaboration d'une deuxième loi, cette fois-ci sur l'économie solidaire

L'élaboration de ce cadre juridique est toutefois encore embryonnaire. Nous avons vu que, du point de vue d'Objectif Plein Emploi, il devra régler la question de la mise en concurrence de l'activité de l'économie solidaire, celle du statut de l'entreprise d'économie solidaire, ainsi que celle de l'hybridation entre financements publics et privés.

Pour être acceptés comme résultant d'une activité économique à part entière, bref pour être crédibles, les produits et services de l'économie solidaire devront pénétrer la sphère marchande. L'avenir dira si l'instauration d'un statut de l'entreprise davantage approprié à l'activité marchande aura des répercussions sur les mécanismes décisionnels à l'intérieur du réseau, et par ricochet sur son

Conclusion

fonctionnement dont la méthode relève du développement local. Car si la forme de l'association sans but lucratif a porté ses fruits auprès des acteurs locaux, et en premier lieu ceux de la sphère politique, et permis la mise en place d'un processus décisionnel apparenté à la cogestion, elle s'accommode moins bien de l'activité marchande. La question est alors de savoir si les acteurs locaux endosseront les mêmes responsabilités dans des mécanismes de gestion marchande. De même, le statut de la coopérative, s'il était retenu comme forme juridique organisant les activités marchandes, pourrait déboucher sur une gestion plus centralisée et une élaboration davantage normée des produits de l'économie solidaire, ce qui risquerait d'entraîner une dilution de l'esprit d'initiative au niveau local donc au sein des CIG. La question reste toutefois ouverte. Rappelons que la charte des services de proximité proclame l'autonomie juridique comme principe régissant le statut des promoteurs, celui des acteurs locaux.

Bibliographie

sous la direction de Jean-Louis Laville et Antonio David Catani, *Dictionnaire de l'autre économie*, Desclée de Brouwer, Paris, 2005

comité de liaison des comités de bassin d'emploi, *Economie sociale et solidaire, actions territorialisées et comités de bassins d'Emploi*, Paris, février 2002

Objectif Plein Emploi, *Le projet, l'inspiration et la passion, historique 1984-2004*, 2005

Elisabeta Bucolo et Laurent Gardin, *De l'insertion au droit au travail par la création de nouvelles activités. Étude du réseau d'initiatives pour le développement local et l'emploi*, Objectif Plein Emploi, CRIDA/LSCI, Paris, janvier 2002

Philippe Batifoulier, *L'économie sociale*, PUF, Paris, 1995

Caludette Lafaye, *Sociologie des organisations*, Nathan Université, Paris, 1996

Henri Amblard, Philippe Bernoux, Gilles Herrerros, Yves-Frédéric Livian, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Seuil, Paris, 1996

Madeleine Grawitz, *Lexique des sciences sociales*, Dalloz, 7^e édition, Paris, 2000

Sous la direction de Pierre-Noël Denieuil, *Lien social et développement économique*, L'Harmattan, Paris, 1997

Christian Atias, *Le droit civile*, PUF, 4^e édition, Paris, 1987

Liêm Hoang-Ngoc, *Les politiques de l'emploi*, Seuil, Paris, 2000

Annexes

Convention de coopération entre les organismes gestionnaires d'initiatives sociales en faveur de l'emploi et le Ministère du Travail et de l'Emploi, 21 janvier 2004

Convention réglant les relations entre Objectif Plein Emploi et l'Administration Communale de Steinfort, 6 février 2001

Bilan du CIGL Steinfort pour l'exercice comptable 2004

Budget prévisionnel du CIGL steinfort pour l'exercice comptable 2004

Fiche emploi : agent de développement confirmé 8Objectif Plein Emploi

Charte des services de proximité du réseau Objectif Plein Emploi

Plan d'action local (PAL) 2005 du CIGL Steinfort (extraits)

PAGE 1

PAGE 1