

De l'insertion au droit au travail par la création de nouvelles activités.

*Etude du réseau d'initiatives pour le développement
local et l'emploi :*

Objectif plein emploi

Elisabeta Bucolo

Laurent Gardin

Pré-rapport final - Ne pas diffuser

13 Novembre 2001

SOMMAIRE

Introduction	3
PARTIE I. DE L'INSERTION AU DEVELOPPEMENT LOCAL ET A LA CREATION DE NOUVELLES ACTIVITES	4
1. Genèse d'Objectif plein emploi	5
1. A l'origine, l'Asbl " Action sociale pour jeunes "	5
2. Une réorientation avec la constitution d'Objectif plein emploi	10
2. Présentation de services développés	15
1. Les services aux personnes	16
2. Les nouvelles technologies	17
3. Les activités liées à l'environnement	18
3. Pour une nouvelle approche de la ressource humaine.....	26
1. L'agent de développement.....	27
2. La formation	28
3. Insertion et développement de nouvelles activités.	30
4. Utilité sociale et externalités positives	35
Introduction et méthode	35
1. Un argumentaire d'abord construit sur la réduction des dépenses passives	36
2. La mise en évidence des externalités positives selon les champs d'activités.	40
5. Partenariat et concurrence	44
1. Le dialogue difficile avec le secteur privé	44
2. Les collaborations possibles avec le secteur privé.....	47
3. Economie sociale, secteur public et économie solidaire.....	49
PARTIE II. LES CONDITIONS DE DEVELOPPEMENT DU RESEAU OPE ET DE L'ECONOMIE SOLIDAIRE AU LUXEMBOURG	51
1. Eclaircissement du concept d'économie solidaire	52
1. Une confusion lancinante avec l'économie d'insertion	52
2. Les spécificités de l'économie solidaire	58
3. Les coopératives sociales italiennes	62
2. L'évolution des modes de financements	69
1. Limites des financements d'insertion	69
2. Des financements prenant en compte la nature des services	71
3. Les régulations territorialisées et sectorielles	76
3. De nouvelles formes d'entrepreneuriat social	79
1. L'implication de multiples parties prenantes	79
2. L'élargissement des parties-prenantes	80
3. Enjeux de la mobilisation locale	83
4. Conclusion : droit au travail et création de nouvelles activités.....	84
1. Le droit au travail, obligation de résultat ou obligation de moyen	84
2. Les limites à la réalisation du droit au travail	86
3. Droit au travail, association et OPE.....	87

INTRODUCTION

Ce rapport final de l'étude commanditée par Objectif plein emploi¹ a pour objectif d'analyser les pratiques du réseau qu'il a créé et de formuler des pistes permettant sa consolidation.

Une première partie s'intéresse donc aux pratiques développées notamment en faisant un retour sur la genèse d'OPE, en présentant des exemples de services développés, en analysant l'impact de ces activités en terme de gestion des ressources humaines, d'utilité sociale, et de rapports avec leurs environnements privé et public.

La seconde partie s'attache plus aux conditions permettant un développement d'OPE et de l'économie solidaire au Luxembourg. Elle demande donc dans un premier temps de préciser le concept d'économie solidaire et d'examiner un exemple d'initiatives se reconnaissant dans ce concept. Puis, ce sont les évolutions envisageables en termes de contractualisations financières et de structuration des initiatives du réseau OPE qui seront appréhendées, pour conclure sur la manière dont le réseau OPE parvient à contribuer à la réalisation du droit au travail en construisant des activités socialement utiles.

Au niveau méthodologique, sans rappeler ici la grille d'analyse utilisée², il faut mentionner que cette étude s'est réalisée au cours de l'année 2000 à partir d'une quarantaine d'entretiens menés auprès de salariés, d'usagers, de bénévoles, des initiatives du réseau OPE ainsi que de représentants des pouvoirs publics, du secteur privé, de l'économie sociale luxembourgeoise en rapport avec ce réseau au niveau local ou national. Cette démarche a aussi été ponctuée de réunions de travail régulières avec les responsables d'OPE qui, au-delà de l'analyse proprement dite de leur réseau, ont su nous éclairer sur la réalité luxembourgeoise.

1. Cf. Convention d'étude OPE / CRIDA.

2. Cf. Annexes de la Convention d'étude OPE / CRIDA.

Partie I.
De l'insertion au développement local
et à la création de nouvelles activités

1. GENESE D'OBJECTIF PLEIN EMPLOI

1. A l'origine, l'Asbl “ Action sociale pour jeunes ”.

1. La réintégration des jeunes dans le marché du travail.

Depuis 1984, les promoteurs de ASJ, conscients du malaise des jeunes chômeurs, ont envisagé la question de l'insertion au travail des jeunes comme un défi sociétal. Défi car capable d'intégrer la notion de retour au travail à l'accompagnement social des demandeurs d'emploi. La formation spécialisée étant le volet principal de l'accompagnement social, tel qu'envisagé par ASJ.

Les échecs scolaires, ainsi que le très bas niveau de formation étaient, et le sont encore, la raison principale de l'écart des jeunes du marché du travail, dans un pays comme le Luxembourg où le taux de chômage reste très bas (2,5% en août 2000) par rapport à la moyenne européenne (8,3% selon le BIT). Le niveau de formation des résidents est l'une des causes déterminantes du taux de chômage, variable selon les cantons. Les régions du sud, où ASJ a concentré la plus grande partie de ses interventions, sont les plus touchées par le chômage. Ce bassin minier a subi une crise due au déclin de l'activité depuis le milieu des années 70, et a du mal à réintégrer au travail l'ensemble des populations qui avaient été attirées par la sidérurgie dans les années 60. Leur niveau de formation est très faible et il s'agit pour la plupart d'ouvriers, spécialisés ou non spécialisés.

Pendant un peu plus qu'une dizaine d'années (de 1984 à 1997), ASJ a articulé des typologies d'intervention diverses, dans le but de proposer aux jeunes en difficulté un modèle alternatif aux mesures publiques de retour à l'emploi, estimées peu efficaces. Les activités de remise au travail destinées aux jeunes, ont abordé la question du chômage à partir du principe de droit au travail de tout citoyen. D'où l'attention particulière portée au bien-être, à la qualité des conditions de vie, à la participation civique et au respect de tout jeune demandeur d'emploi. Les activités mises en place avec ces jeunes, sont des “ micro-initiatives ” dont l'objectif est de contribuer de manière déterminante au développement du Luxembourg par des actions efficaces au niveau local. C'est l'amorce d'un raisonnement sur le développement local comme instrument de développement socio-

économique incontournable³. Ce nouveau principe n'étant pas encore assimilé pleinement au niveau des politiques publiques nationales.

En 1987, l'attribution du statut d'Organisme de formation professionnelle, en partenariat avec les Ponts et Chaussées et la Chambre des Métiers, est le signe d'une première reconnaissance officielle de la spécificité des projets mis en place par ASJ en faveur de la réintégration des jeunes dans le monde du travail par le biais d'un suivi à la fois social, technique et professionnel.

Pendant ses années d'existence, ASJ a agi concrètement pour la réinsertion de jeunes résidents au Luxembourg, inscrits auprès de l'Administration de l'emploi (ADEM) en tant que demandeurs d'emploi et d'un âge compris entre 15 et 30 ans.

La tranche d'âge du public cible implique une approche nouvelle de l'insertion, pour essayer de reconduire une population mal formée et mal intégrée, à des niveaux de qualité de vie acceptables. Le défi étant de former des jeunes qui acceptent très mal, de par leurs expériences d'échec, toute relation avec le système éducatif et le monde du travail. Pour cela, une méthodologie de formation, fondée sur deux axes fondamentaux, a été mise en place : d'une part le *learning by doing* et d'autre part, le système d'apprentissage multimédia.

En ce qui concerne le premier principe d'action, il s'agit de mettre les jeunes en condition d'apprendre sur le terrain par la mise au travail réel. Les chantiers d'apprentissage ont permis ainsi aux jeunes d'acquérir des compétences professionnelles par la mise en situation : avec des échéances de travail précises (les travaux sont de réelles commandes), des horaires de travail prévus par la loi, des responsabilités diverses, etc. Cette procédure d'apprentissage est destinée non seulement à la collecte d'acquis techniques pour le demandeur d'emploi, mais surtout à une remise en situation d'activité chargée de sens : le jeune y retrouve son rôle social mais surtout la confiance en ses propres capacités. De plus les divers ateliers, mis à la disposition de ASJ par les Ponts et Chaussées, ont diversifié les formations proposées aux jeunes : de la serrurerie, à la sérigraphie en passant par l'aide cuisinier.

3. *Action sociale pour jeunes, Agence de développement*, plaquette de présentation, Schiffange, 1997-98

En ce qui concerne l'apprentissage multimédia, ASJ a créé une série d'outils d'accompagnement théorique pour les jeunes demandeurs d'emploi, qui conjuguent le souci de transmission de connaissance avec des appuis méthodologiques modernes. Les nouvelles technologies en cela garantissent la mise en place d'instruments interactifs qui facilitent aux jeunes la tâche de l'apprentissage grâce à des supports adaptés : image, vidéo, son. Les programmes d'orientation professionnelle et de formation, ont constitué l'un des défis le plus ambitieux de ASJ. Son savoir dans le domaine en a fait un consultant pour d'autres opérateurs privés et publics, soucieux d'utiliser ces mêmes méthodes.

2. Le fonctionnement par départements

ASJ a fonctionné en se structurant, à son interne, par départements. Le partage des secteurs d'intervention au sein de l'association a permis d'approfondir certaines approches et de mettre en place un travail de perspective notamment au sein du département développement. En particulier ce dernier a été créé, en 1992, pour faire évoluer les ambitions au sein de ASJ, en allant au-delà du travail déjà fait, notamment, dans le débat national en matière d'insertion des jeunes demandeurs d'emploi.

Mettre les jeunes au travail, en les accompagnant dans le processus d'apprentissage de nouvelles qualifications, était une étape atteinte mais non plus suffisante aux yeux des promoteurs de ASJ. La situation du chômage au Luxembourg paraissait à l'époque ne pas pouvoir évoluer sans une capacité renouvelée à anticiper les évolutions du marché de l'emploi en détectant les possibles champs d'action. Cela a demandé au " département développement " un travail d'approfondissement des données et des statistiques concernant ce secteur, ainsi qu'une capacité de recherche et de mise en perspective avec les expériences des pays voisins dans la lutte contre le chômage. Les mesures mises en place au niveau national ont été passées au crible pour pouvoir en démontrer l'insuffisance, données en main, et pour pouvoir trouver des nouveaux débouchés. Par ces analyses et ses études, le département a défini quels seraient, dans le futur proche, les grands axes de la lutte contre le chômage :

- le développement local et régional ;
- le développement de nouveaux secteurs d'activité ;
- le développement de nouvelles synergies⁴.

4. *Ibidem*

La spécificité du département développement vient de sa proximité avec le travail de terrain qui est fait chaque jour dans les différents projets de ASJ. L'évaluation des initiatives locales n'a pas d'autres filtres que les résultats et les échecs véritables des projets menés avec les jeunes. Ce regard sur les actions a pu, également, se nourrir du travail des autres départements : le département réalisation et le département assistance ainsi que par des réalisations de plus large envergure, comme les projets européens (Centre de Formation Mobile, le programme visites-échanges, Odyssée, l'Institut européen pour l'économie solidaire).

Le département réalisation intègre l'ensemble des activités de terrain. Les jeunes y passent une période pendant laquelle on leur propose les programmes les plus adaptés à leur situation. Ils sont ensuite orientés vers des formations spécifiques soit dans le champ des métiers traditionnels soit dans le champ des métiers de l'environnement. Ces derniers ont été intégrés dans les programmes de ASJ après un projet pilote européen (CFM) qui a permis l'identification de nouveaux domaines d'activité porteurs d'emploi qualifié : l'hydroaménagement, l'aménagement environnemental et l'entretien de l'environnement.

Le département assistance de ASJ a, pour sa part, assuré le volet social de l'accompagnement des jeunes en insertion. Il s'agit de la mise en place d'une série de services complémentaires qui pallient les difficultés de jeunes en se souciant de l'amélioration de leur qualité de vie. Egalement liée à leur bas niveau de formation, l'exclusion sociale de beaucoup d'entre eux dépend aussi de difficultés " du quotidien " qu'ils rencontrent. Notamment, le logement, des éventuelles dettes, des dépendances diverses (alcool, drogue, etc.), de problèmes psychologiques ou des malaises physiques. Tout cela est pris en charge par les opérateurs de ce département qui sont chargés également de faire régulièrement le point sur les évolutions des jeunes.

3. Le développement des relations avec l'OGB-L 5

Afin d'être porteuse de succès en termes de retour au travail des jeunes, l'action de ASJ ne pouvait pas rester isolée. De ce fait, l'association a tissé, depuis le début de son activité, une série de réseaux utiles à son développement.

5. Cf. Objectif plein emploi, Institution pour le développement local et l'emploi, plaquette de présentation, Schiffflange.

On peut retrouver dans son carnet de contacts des partenaires divers : les ministères, des associations nationales et internationales, ainsi que les collectivités locales et la Chambre des métiers.

Cependant, la sensibilisation à la problématique du chômage et l'accompagnement social et professionnel des jeunes chômeurs se sont orientés plus particulièrement sur les partenaires sociaux, acteurs déterminants du volet insertion. D'une part le patronat et d'autre part les syndicats, ont été associés aux activités de ASJ.

Depuis 1986, en particulier, le partenariat avec la Confédération Syndicale Indépendante du Luxembourg (OGB-L), est devenu un axe porteur de l'action de ASJ et l'est encore au sein de OPE. En effet, ASJ avait besoin d'un partenaire ayant des ancrages territoriaux forts et une véritable implication dans le secteur, pour faire évoluer son action contre le chômage.

A l'occasion de l'étude " Objectif plein emploi " de 1994/95, les relations entre les deux structures se sont dynamisées. Tant et si bien, qu'à l'heure actuelle celles-ci collaborent au sein de la nouvelle association " OPE asbl ".

L'étude a été le résultat d'une collaboration étroite et de la mise en commun du savoir-faire dans la lutte contre le chômage, au sein d'un groupe de réflexion. Très fortement inspiré par le Livre Blanc de la Communauté européenne de 1993 " Croissance, Compétitivité et Emploi ", le groupe a articulé les propositions en faveur des politiques actives d'emploi avec les expériences réalisées sur le territoire par les deux structures. ASJ a donné un apport considérable en termes de développement local et OGB-L a poursuivi son objectif de création d'une Division anticrise nationale contre le chômage.

Deux grands axes d'action ressortent de l'étude :

- la promotion et le développement de nouveaux secteurs d'activité porteurs d'emploi et adaptés à la réalité luxembourgeoise et
- la création de nouvelles structures flexibles, adaptées au développement de synergies nouvelles et de projets de lutte contre le chômage⁶.

6. Action sociale pour jeunes, brochure.

Le rapport a eu un effet de sensibilisation des partenaires sociaux, ainsi que des institutions publiques, à une nouvelle approche du retour au travail des demandeurs d'emploi s'appuyant sur le travail de terrain réalisé depuis tant d'années par ASJ. Cette mise en perspective théorique a en effet pu se compléter par des exemples concrets de développement local mis en place auparavant par l'association. Ces expériences ont montré l'importance de l'adaptation des mesures au public jeune. Public varié et nécessitant des interventions multiples et diversifiées. Ainsi les mesures proposées au niveau national ont été mises en question et interrogées par un taux de réussite trop faible par rapport aux besoins en matière de lutte contre le chômage. Tout en estimant les mesures existantes comme insuffisantes, il ne s'agit pas, pour les auteurs du rapport, d'en créer d'autres mais d'améliorer l'existant pour apporter une plus value en termes de qualité de vie pour les bénéficiaires.

En effet, seules des démarches complexes, c'est à dire intégrant à la fois l'insertion, l'accompagnement social, la formation et la remise au travail, et respectueuses des spécificités de chaque cas peuvent, d'après les auteurs du rapport, conduire à des stratégies de lutte contre le chômage efficaces. Cela peut se réaliser au mieux, uniquement à l'échelle locale et avec des structures à la fois flexibles et intégrant tous les acteurs concernés sur les territoires.

Le défi est ainsi lancé et dès 1997 les deux organismes réunissent leurs forces en mettant en place les premières structures de développement local sous forme d'associations locales : ce sont les " Centres d'initiative et de gestion locale, régionale et sectorielle ". Les centres réunissent un ensemble de partenaires locaux autour de plusieurs projets communs sur un territoire donné. Il s'agit de structures souples qui permettent la communication entre les différents services ou associations impliquées dans la lutte contre le chômage, au niveau local⁷.

2. Une réorientation avec la constitution d'Objectif plein emploi.

1. L'ouverture sur d'autres publics et l'accès à des contrats à durée déterminée de droit commun.

En 1999 naît l'association " Objectif plein emploi-asbl ". Son activité est en continuité avec celle déjà menée au sein de ASJ et le cœur des préoccupations de cette dernière y reste prioritaire. Cependant, un nouvel

7. Etude " Objectif plein emploi ", ASJ et OGB-L, 1995

élan organisationnel ainsi que des appuis plus importants de la part des acteurs publics et des partenaires sociaux au niveau local et national, réorientent son action en faveur de l'emploi. Tout d'abord, avec l'élargissement des personnes recrutées, il ne s'agit plus seulement de jeunes entre 15 et 30 mais, dorénavant, tout demandeur d'emploi (de 15 à plus de 50 ans) inscrit à l'ADEM peut bénéficier des projets d'insertion de OPE.

La préoccupation d'élargir le public cible avait été déjà pointée dans l'étude de 1994/95 du fait du malaise d'une population au chômage structurel de plus en plus âgée. Encore en 2000, la STATEC observe une légère hausse du chômage de longue durée⁸. Cette période marque aussi le passage à des types de contrats de droit commun, CDI et CDD. La formule CDI reste encore très limitée et négociée au cas par cas avec le Ministère du travail et de l'emploi, mais les CDD (à durée maximale de deux ans) constituent la plus grande partie des contrats signés avec OPE.

2. L'accentuation de la dimension "développement local" et le partenariat avec les communes.

La grande envergure prise par les activités sur le territoire et les contacts multiples de OPE avec des acteurs locaux, aussi bien associatifs qu'institutionnels, ont porté la question de l'insertion des demandeurs d'emploi, dans le débat public de proximité. Les réunions systématiques des opérateurs de OPE lors de l'implantation d'une nouvelle initiative, ouvertes aux citoyens aussi bien qu'aux acteurs du secteur privé et des syndicats locaux, ont participé à sensibiliser la population. La volonté d'élargir les frontières du débat sur le chômage à l'ensemble de la population s'inscrit dans la politique de développement local de OPE.

Les projets réalisés couvrent des domaines très diversifiés, comme l'environnement, les services de proximité, l'aménagement du territoire, l'aide aux personnes âgées, l'accueil de la petite enfance, etc....

La variété des dispositifs mis en place touche, d'une manière ou d'une autre, le quotidien des citoyens dans les communes du Luxembourg. Les projets répondent à des besoins locaux nouveaux ou non satisfaits, qui trouvent dans les projets de OPE une réponse. Tout en participant à l'activation de nouvelles activités au niveau local, dans des domaines variés, les projets sont réalisés grâce au travail des demandeurs d'emploi,

8. STATEC, Note de conjoncture 3, Luxembourg. 2000

qui y trouvent à leur tour une utilité. La dimension locale des projets a du sens car, par la proximité géographique, il est possible de mieux détecter les besoins locaux et de créer des synergies parmi les acteurs déjà actifs sur le territoire. Cet apport fondamental justifie l'action de développement local qui a pour but d'améliorer la qualité de vie des habitants des communes, tout en collaborant concrètement à l'insertion des demandeurs d'emploi.

Pour ce faire, il est indispensable que les élus locaux, les associations, les syndicats, les entreprises, etc., soient sensibilisés à ce type d'approche afin qu'ils puissent agir comme une sorte de passerelle vers les territoires et les domaines de leur compétence. Les Centres d'Initiative et de gestion locaux, régionaux ou sectoriels ont ce rôle fondamental de partenariat entre différents acteurs qui se constituent en association. Les agents de développement et les responsables techniques de OPE coordonnent l'ensemble des projets au niveau local et garantissent le lien fondamental entre OPE, les acteurs locaux et la population. Pour cela chaque projet s'insère dans des politiques locales spécifiques à chaque domaine, de manière à garantir la continuité entre les exigences territoriales et les projets. Ces derniers doivent ainsi contribuer concrètement à l'amélioration de conditions de vie des citoyens aussi bien qu'à celles des demandeurs d'emploi qui, pour une grande partie d'entre eux, sont insérés dans des activités de leur commune de provenance.

La création des centres d'initiatives et de gestion.

Le réseau OPE fonctionne grâce à un système à deux étages. Ce type de fonctionnement lui permet d'être plus proche du terrain et ainsi de mettre en pratique sa démarche de développement local. Le Centre ressource OPE, situé à Schiffflange, concentre l'ensemble des tâches de gestion et de conseil selon le modèle des départements déjà présents dans ASJ, tandis que le travail de terrain - promotion et mise en œuvre des projets - est confié à des structures locales de trois types : les Centres d'initiative et de gestion locaux (CIGL) basés dans les communes ; les Centres d'initiative et de gestion régionaux (CIGR) regroupant un ensemble de communes qui initient des projets communs en raison de problématiques territoriales similaires et les Centres d'initiative et de gestion sectoriels (CIGS) actifs sur des projets dans des domaines spécifiques et à plusieurs niveaux géographiques. L'ensemble des Centres a un statut associatif (asbl).

L'articulation du fonctionnement sur les Centres garantit un ancrage territorial qui s'est montré indispensable pour la pertinence des projets mis

en place. Notamment au niveau des CIGL, cela a développé des partenariats nouveaux entre les acteurs locaux : élus, représentants syndicaux, citoyens, responsables associatifs, entreprises privées, travailleurs sociaux, etc.

Ces cellules opérationnelles sont coordonnées par un agent de développement local détaché du centre de ressource de OPE, formé au dialogue avec les parties prenantes des centres, à la mise en évidence des besoins locaux, à l'animation du centre, à l'articulation du travail des équipes diverses de demandeurs d'emploi. Son rôle est fondamental et pour cela il est épaulé par des techniciens qui, au fur et à mesure du montage des projets, en étudient la faisabilité et les méthodes ainsi que les moyens de mise en œuvre.

L'ensemble des démarches est supervisé par le Conseil d'administration, vrai noyau décisionnel des CIGL/R. Les élus locaux y ont un rôle déterminant.

L'accord incontournable des collectivités locales.

A l'heure actuelle, sur les 118 communes du Luxembourg, 52 participent à des centres ayant un statut associatif, en particulier au sud, où le taux de chômage est plus important par rapport au reste du pays. Sous la sollicitation des opérateurs du centre de ressource de OPE, et plus spécifiquement de la cellule "développement local", plusieurs acteurs locaux se réunissent pour étudier la possibilité de créer un centre d'initiative et de gestion. Si auparavant il était plutôt du ressort de OPE de solliciter la création des centres, aujourd'hui ce sont souvent les communes qui demandent à OPE de les accompagner dans le montage des associations. Cela montre une prise de conscience, au niveau local, de l'insuffisance des dispositifs traditionnels de lutte contre le chômage. Il faut qu'ils s'accompagnent d'un encadrement spécifique du chômeur, dans des projets à grande valeur ajoutée, dont peuvent bénéficier aussi les citoyens des collectivités locales.

Les collectivités locales ont le rôle d'acteur principal pour la réalisation des projets. Ils participent à leur financement et déterminent souvent les commandes en destinant la réalisation de certains services d'intérêt général aux CIGL. C'est le cas, en particulier, des espaces verts et de l'environnement. L'aménagement d'espaces vert, la collecte de déchets, l'entretien de parts d'autoroutes ou routes, l'équipement d'aires publiques, sont des exemples d'activités que les collectivités locales confient le plus souvent aux demandeurs d'emploi des CIGL. Il est clair, que lorsqu'un

conseil communal n'est pas sensible à la cause de OPE, il est plus difficile pour ce dernier de monter des projets porteurs d'une réelle intégration des chômeurs. D'autant plus que les élus locaux, par leur connaissance approfondie du territoire et des habitants, font le lien avec les intérêts divers présents au niveau local. L'engagement direct d'un bourgmestre dans le CIGL, ou de plusieurs bourgmestres dans les CIGR, 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.

Même les services techniques, sociaux et administratifs des communes, lorsqu'un conseil communal approuve l'adhésion au CIGL, peuvent participer activement au bon déroulement des travaux le soutenant par des conseils techniques ou autres. Et cela, dans les expériences visitées se vérifie très souvent.

2. PRESENTATION DE SERVICES DEVELOPPES

L'ensemble des projets mis en place par OPE se situe dans des nouveaux champs d'activités, porteurs d'emploi et d'amélioration du bien-être social. Trois secteurs, en particulier, regroupent l'ensemble des projets : l'environnement, les nouvelles technologies et les services de proximité. Il est clair que l'implication de OPE dans ces domaines n'est pas fortuite. Elle s'inscrit dans l'effort fait pour détecter les nouveaux besoins des populations lorsque ni l'Etat ni le secteur privé n'ont su intervenir. Il ne s'agit pas, tout de même, d'un rôle de "remplissage" des vides laissés par ces deux secteurs, mais d'un apport nouveau du réseau OPE, par une réponse spécifique aux besoins exprimés.

Multiplés activités sont mises en place au sein des GIGL/R et toutes en fonction des besoins locaux. Il s'agit, pour la plupart, d'actions dans des domaines qui ont été visés par OPE comme créateurs de nouveaux métiers. Et ce, avec le double objectif de créer des nouvelles opportunités de travail pour les demandeurs d'emploi, et de révéler, au niveau local, des domaines d'activités négligés auparavant qui contribuent à améliorer la qualité de vie des habitants.

L'environnement, les services de proximité, les nouvelles technologies sont les trois domaines phare de l'action des CIGL/R. Cependant, des activités plus conventionnelles comme les travaux publics impliquant des services de menuiserie, sérigraphie, mécanique ou électricité, sont également mises en place, ainsi que des services de garderie.

Il est clair que les projets impliquent pour les demandeurs d'emploi une formation adaptée dans le secteur, de manière à leur garantir une réinsertion efficace.

Nous détaillerons quelques-unes des activités qui nous paraissent être représentatives de la manière dont OPE opère concrètement dans les différentes régions et communes du Luxembourg. Nous les avons toutes visitées en prenant le temps de discuter avec les opérateurs, les usagers, les demandeurs d'emploi ainsi que les élus locaux membres des Conseils d'administration. Là où cela fut possible, nous avons rencontré des acteurs du secteur privé travaillant dans le même domaine d'activité.

1. Les services aux personnes

1. *Les services de proximité.*

L'action des services de proximité repose sur la mise à disposition de petites aides aux personnes en difficulté (personnes âgées à partir de 65 ans et handicapées). Il s'agit pour la plupart de petits travaux de maçonnerie, de peinture, de dépannages divers, de jardinage, d'entretien, etc.

En général, les personnes appellent le secrétariat du CIGL/R de proximité et expliquent leur problème à résoudre. L'équipe de services de proximité évalue la faisabilité des travaux qui doivent être de petite envergure. A côté du travail proprement technique, il y a un apport relationnel qui n'est pas négligeable avec la personne auprès de laquelle le salarié intervient. Par ailleurs, un grand nombre d'appels, outre des demandes spécifiques de dépannage, ont souvent pour but tout simplement la recherche du dialogue, du contact, de la disponibilité des équipes qui sont formées par ailleurs, à entretenir des bonnes relations avec les usagers.

Le CIGL de Mondercange, qui est une des premières initiatives locales à avoir été développé par OPE, a, dès février 1998, instauré des services de proximité en direction des personnes âgées de la commune. Ce projet "Eng Hëllef am Alldaag" offre des prestations de services en matière d'aides de réparations et d'entretien à domicile. En 2000, sur une population de plus de 60 ans, de 1071 personnes, l'initiative a touché pas moins de 253 foyers⁹. La demande est croissante.

4 personnes travaillent sur ce service dont une qui relève de l'Arbed. Les recrutements se font à partir de démarches spontanées du demandeur ou par l'intermédiaire du bourgmestre qui téléphone au CIGL. Quand, ils ne sont pas déjà inscrits à l'Adem, il leur est demandé de le faire. Quand un poste est vacant, le CIGL téléphone aussi à l'Adem. Cette activité est influencée par les saisons, les formations se déroulent en hiver et au printemps, le CIGL peut manquer d'ouvriers. Les recrutements se font à partir de contrats renouvelables, 3 mois, 6 mois mais jamais pour 2 ans qui représentent la durée maximale.

Les temps de passage sont très variables, ils peuvent aller de « 15 jours, trois semaines à deux ans, cela dépend de la motivation ». Pour l'agent de développement, « l'objectif est que cela tourne, on ne veut pas les garder

9. CIGL de Mondercange, Package 2001, p. 5.

jusqu'à la retraite », c'est pourquoi, « on les encourage à regarder les journaux, les annonces ». Cette politique paraît adaptée aux « jeunes que l'on forme » pour le chef d'équipe, mais elle présente aussi à ses yeux des limites. Un des salariés présents depuis 2 ans doit terminer son contrat dans les jours qui suivent notre visite. Ce départ inquiète le responsable, à l'entrée du printemps, les demandes de travaux vont être plus fortes et ce salarié a acquis une expérience qui lui permet d'encadrer d'autres salariés souvent plus jeunes. Ainsi, il apporte un appui important au chef d'équipe, il peut se rendre directement chez les clients, prendre les commandes. De plus, il a leur confiance et les personnes âgées ne comprennent pas pourquoi il doit partir. Cette situation est d'autant plus difficile que des possibilités d'embauche n'apparaissent pas clairement pour cette personne. L'impossibilité de recourir aux contrats à durée indéterminée fait partie des deux points centraux de dysfonctionnements du CIGL aux yeux du chef d'équipe.

L'autre difficulté provient des difficultés à répondre aux demandes. Si le démarrage a été assez lent, les demandes sont de plus en plus nombreuses et le chef d'équipe s'interroge : « quel ordre de priorité, doit avoir le service ? », est-ce suivant l'ordre d'arrivée de l'appel : « prendre les premiers » ou suivant les besoins du client comme « répondre aux demandes des personnes de plus de 70 ans. » Face à ce dilemme, l'issue pour un service marchand serait d'augmenter les prix pour équilibrer offre et demande, ici, pour un service considéré comme "social" elle semble passer par la demande de création d'un nouveau poste déjà formulée au bourgmestre.

Le chef d'équipe rapporte que les artisans locaux lui disent régulièrement : « Raymond, tu ne me prends pas de travail ». C'est déjà une remarque qui a été faite par un artisan de Esch impliqué, comme trésorier, dans le CIGL de cette ville et qui souligne : « je n'ai pas vu mon chiffre d'affaires baissé avec l'ouverture du service de proximité sur la ville ». Ce témoignage pourrait être sujet à caution vu la forte implication de cet artisan dans l'initiative locale mais, il faut savoir que cet engagement a été au départ motivé par une certaine suspicion vis-à-vis de ce projet.

2. Une halte-garderie.

A faire

2. Les nouvelles technologies

“ D'Mutimédiastuff ”

A faire

Dans le cadre des activités du domaine des nouvelles technologies, un projet a été particulièrement conçu pour, d'une part former des demandeurs d'emploi aux nouveaux métiers dont ce domaine est porteur et d'autre part, en permettre l'accès à des publics de tout âge qui en sont exclus.

.....

3. Les activités liées à l'environnement

1. Le recyclage

Dans de nombreuses communes ont été créés des services de collecte et tri de déchets. Cela fait partie des préoccupations majeures de OPE qui s'attaque à développer au niveau local, des services liés à l'environnement. Et ce, pour rendre les populations plus conscientes des problématiques liées à la gestion des déchets tout en activant des démarches capables de sensibiliser les demandeurs d'emploi à ces mêmes questions.

Ainsi, le CIGR Syrdall, regroupe les quatre communes de Conterne, Niederanven, Sandweiler, Schuttrange, où un service de recyclage est assuré depuis le mois d'octobre 1999. Ce service comporte la collecte et le transport des déchets sur deux des quatre communes : Niederanven et Contern. Le centre de recyclage de Münsbach s'occupe de la coordination technique et l'encadrement du projet ainsi que du tri de l'ensemble des déchets. La firme privée HEIN de Bech-Kleinmacher, partenaire du projet, met à disposition du CIGR les containers nécessaires pour le dépôt et le transport des déchets.

L'OPE adapte ses interventions sur le terrain aux demandes formulées par les communes, celles-ci sont souvent le reflet du choix politique de la ville par rapport à la lutte contre le chômage et à l'environnement. Les bourgmestres établissent quels services sont sous-traités au CIGR de Syrdall et cela selon plusieurs critères. Tout d'abord, en fonction de la demande des habitants, ensuite selon les préoccupations politiques de leur conseil communal, enfin par rapport aux acteurs du secteur privé et aux autres associations présentes sur les territoires. Et ce, pour éviter toute concurrence. Les Bourgmestres concernés par ce service, qui font également partie du Conseil d'administration du CIGR, tiennent beaucoup au maintien de bons rapports entre les différents acteurs privés et publics opérants dans leurs communes. Le choix d'attribuer telle ou telle autre activité à OPE, est toujours pris avec beaucoup de précaution.

En ce qui concerne la collecte, le service n'est pas suffisamment important (en taille et en moyens nécessaires) pour intéresser des entreprises privées, donc il est facilement traité par l'OPE sans générer des conflits au niveau local. De plus, la part de main d'œuvre nécessaire pour le ramassage est très importante. Cela rend ce travail peu intéressant pour une firme privée mais très porteur pour le CIGR qui peut ainsi recruter plus de demandeurs d'emploi d'entrer dans les mesures OPE. En général, le fait que cette tâche soit confiée au CIGR ne pose pas de problèmes majeurs ; au Luxembourg la collecte est traditionnellement confiée aux associations.

Le service de recyclage rentre dans les priorités de OPE car fait partie d'un "projet environnement" qui participe de manière concrète au développement local. Les habitants étant directement concernés par la collecte, ils en mesurent immédiatement les bénéfices tout en se sensibilisant à la cause de la lutte contre le chômage ainsi qu'à la gestion responsable des déchets recyclables. La collecte porte à porte est sans doute un besoin dans ces communes. Les personnes âgées ne peuvent pas se déplacer et les habitants préfèrent en général déposer leurs déchets triés au dehors de leurs habitations plutôt que dans les containers. Il y a, donc, une demande explicite de la part des habitants à laquelle le projet du CIGR répond.

Le ramassage a lieu à échéance mensuelle. La collecte des déchets se limite au verre, au papier et, seulement à Niederaanven, au plastique car pour transporter d'autres types de déchets il faudrait une autorisation spécifique du Ministère.

Quatre équipes du CIGR assurent le service sur les communes concernées, pour un total de 12 personnes environ. L'OPE assure le même pourcentage de travail sur chaque commune en raison de leur participation au financement et de leurs commandes : campagnes d'information pour les habitants, distributions des bacs pour collecter les déchets, etc.

Les jours du ramassage ont été définis avec les coordonnateurs du service et avec les techniciens communaux en relation aux autres services existants. Les quatre équipes commencent le matin et ramassent des bacs remplis par les habitants et déposés en face des habitations. Les entreprises privées ne sont pas concernées par la collecte. Tout au long de la journée plusieurs aller-retour sont faits vers les containers où sont déposés les déchets. Il arrive que le service de collecte prenne du retard et qu'il occupe les équipes au-delà des horaires prévus. Cela pour des raisons occasionnelles, certaines absences injustifiées de membres des équipes, ou

pour des raisons logistiques, les camions dont dispose le CIGR ne sont pas très grands et les déplacements doivent se multiplier, l'entreprise privée ne vide pas les containers dans les temps prévus et il faut donc attendre.

La gestion du centre de recyclage de Münsbach est confiée à des fonctionnaires chargés de coordonner l'ensemble des acteurs : l'entreprise privée, le CIGR, les habitants, d'autres associations. A les entendre, l'ensemble du dispositif fonctionne bien en dépit de quelques difficultés au démarrage : pendant les premiers mois, l'entreprise privée n'a pas installé les containers de manière correcte en retardant ainsi le service ; d'autre part les habitants, peu habitués à la collecte à domicile, n'ont pas respecté certaines recommandations prévues dans la brochure distribuée en guise de mode d'emploi ; enfin, les équipes du CIGR n'étaient pas encore assez bien organisées pour réaliser le travail dans les temps prévus. Faire émerger ces problèmes nous paraît intéressant pour notre analyse.

Toute équipe est dirigée par un responsable d'équipe, en général un demandeur d'emploi plus âgé ou quelqu'un dans le dispositif depuis plus de temps. Son rôle est fondamental pour motiver les autres membres à respecter les horaires de collecte et garder le bon rythme de travail jusqu'à la fin de la journée. Le *turnover* des demandeurs d'emploi, en particulier sur le CIGR de Syrdall, est très important. Beaucoup ne terminent pas les deux ans prévus en CDD car, dans les meilleurs des cas, ils retrouvent un emploi sur le marché du travail. Bien que cela soit une bonne réussite pour OPE, l'organisation du travail dévient difficile puisque le manque d'expertise des nouveaux membres des équipes demande aux chefs d'équipe un effort constant de transfert de compétences.

Les équipes "environnement/aménagement" du CIGR sont composées, en grande partie, par des demandeurs d'emploi en CDD, inscrits à l'ADEM. Cependant, comme c'est souvent le cas, beaucoup de personnes sans emploi arrivent au CIGR par les réseaux locaux et seulement après s'inscrivent à l'ADEM pour être embauchés par OPE. A la différence d'autres zones du Luxembourg celle du CIGR de Syrdall est particulièrement riche. De ce fait, les demandeurs d'emploi sont souvent des personnes en grande difficulté (alcool, toxicomanie, problèmes psychologiques, etc.) et leur intégration est difficile. En parallèle à leur travail dans le recyclage, ils suivent tous des formations diverses pour acquérir des compétences dans des domaines qui les intéressent (maçonnerie, tronçonnage, informatique, etc..) et dont ils estiment la pertinence avec l'agent de développement et les services de OPE.

Le travail de collecte n'est certainement pas passionnant et reste particulièrement dur. Cependant, les rythmes de travail imposés, ainsi que la sensibilisation à des métiers du vert, sont appréciés par les demandeurs d'emploi. Beaucoup d'entre eux ont orienté leurs formations en externe dans ce domaine, en espérant plus tard, trouver un poste dans le secteur. En ce qui concerne tout particulièrement le "travail vert" on constate sur les communes adhérentes au CIGR un manque de main d'œuvre. L'OPE apporte, par ses services, des formations et des compétences pour créer des nouveaux métiers tout en insérant des demandeurs d'emploi. Les communes sont donc intéressées par ce type de démarche car elles participent à la résorption du chômage sur leur territoire et à la création de métiers.

Aussi bien les communes que le coordonnateur du centre de recyclage connaissent les problèmes majeurs qu'implique l'engagement du CIGR par rapport aux demandeurs d'emploi. L'agent de développement a un rôle important de médiation avec ces acteurs institutionnels notamment dans le rappel constant des priorités et des spécificités de OPE. L'accompagnement des demandeurs d'emploi, aussi bien les plus âgés que les plus jeunes, implique des procédures de travail et des méthodes de formation qui doivent s'adapter aux difficultés de ce public. Cela ne correspond pas toujours aux échéances et aux rythmes imposés par les partenaires du projet de recyclage.

Entre les demandeurs d'emploi de OPE et les opérateurs des services techniques de la commune s'est instaurée une très bonne relation. Cela est un atout important qui, d'une part légitime le travail des demandeurs d'emploi et valorise leurs tâches, et qui d'autre part garantit un transfert de compétences et savoir-faire. Ce type de synergie est visible aux yeux des habitants, chez lesquels il y a souvent confusion entre les deux acteurs, leurs tâches étant très proches. Cette assimilation des employés communaux et des équipes du CIGR est souvent à l'origine de problèmes. Les bourgmestres, soucieux de la bonne image de leurs services communaux, acceptent mal cette confusion en dénonçant la basse qualification des demandeurs d'emploi impliqués dans les services. Cela entraînerait, à leur avis, un manque de rigueur qui nuit à l'image même du CIGR. Par conséquent, du fait que beaucoup d'habitants identifient les services du CIGR aux services communaux, ils tiennent à ce que l'image même de la commune ne soit pas touchée par le manque de rigueur et d'encadrement des demandeurs d'emploi. Ils plaident donc pour un *turnover* moins important dans les équipes de recyclage afin de garantir la

présence constante des encadrants et des chefs d'équipe, garantissant ainsi le bon déroulement du service.

Le bon encadrement semble être l'une des préoccupations majeures des bourgmestres. Tout en acceptant de participer et promouvoir une action sociale sur leur territoire, et uniquement vis-à-vis de chômeurs ressortissants de leurs communes, ils ne manquent pas d'exiger de niveaux de prestation souvent trop élevés pour le CIGR, confronté à des préoccupations complexes.

Par rapport aux quantités de déchets collectés avant le ramassage porte à porte fait par le CIGR, il n'y a pas de variations sensibles. La quantité n'a pas augmenté. Les variations possibles dépendent plutôt, comme nous le rappelle le coordonnateur du centre de recyclage, de la volonté politique des Bourgmestres. La façon dont on met en place le service détermine la sensibilisation des habitants au tri des déchets. Entre les communes impliquées dans le projet "environnement/entretien" il y a des différences. Certaines conçoivent les politiques environnementales comme une priorité et par conséquent mettent à la disposition des habitants les moyens pour faire le tri, les autres y croient moins et le minimum est fait dans ce sens. La réussite du projet dépend donc d'un ensemble de facteurs. La politique environnementale doit s'accompagner aussi d'une préoccupation vis-à-vis de la lutte contre le chômage, au sein des communes. Encore une fois, les quatre communes ne partagent pas les mêmes approches. Il reste, que dans l'ensemble, un consensus général existe sur la nécessité d'agir pour les demandeurs d'emploi sur les territoires, ne serait-ce que pour des raisons politiques.

Pour la collecte du verre et l'entretien chaque commune du CIRG SYRDALL apporte 25% du budget prévisionnel soit 1 732 708 Luf sur 12 mois. Le restant 75%, soit 5 198 124 Luf, est payé par le Fonds pour l'emploi. Le coût total de l'opération "collecte du verre et entretien" sur douze mois pour une commune est de 6 930 832 Luf. Au matériel est destiné 1 195 568 Luf (17,25%), aux salaires 3 586 705 (51,75%), aux frais de structures 2 148 558 (31,00%). Si le coût du matériel est plus important des sommes prévues dans le budget prévisionnel, il tient aux communes d'assurer les éventuels frais supplémentaires.

2. Les murs en pierres sèches.

Depuis 1999 le CIGS "Perspective plein emploi" gère l'ensemble des projets dans le domaine de l'environnement au sein de OPE. Le Ministère de l'environnement, dans le cadre de ses activités a développé, en

partenariat avec OPE, un projet pilote concernant les vignobles. Ces travaux s'inscrivent dans la politique de remembrement de la zone viticole, par la construction de murs en pierres sèches. Le Ministère compte engendrer des impacts positifs à différents niveaux : impact écologique en termes de conservation de la nature des habitats naturels ; impact paysager par la conservation des biotopes et des paysages, impact environnemental par la tutelle d'un intérêt général de la collectivité ; impact qualitatif par la production, dans le long terme, de vins de qualité grâce à une meilleure exploitation vinicole du vignoble.

La construction des murs à pierres sèches est une technique de remembrement traditionnelle qui a été remplacée, au fil des temps, par les murs en béton et les travaux mécaniques. Il s'agit d'une technique de remembrement très coûteuse car elle demande un travail méticuleux et difficile pour les conditions dans lesquelles il est mené. Il s'agit donc, d'un travail de qualité qui a des coûts très importants, assumés en grande partie par l'Etat. En ce qui concerne les vignobles concernés par le remembrement, chaque vigneron local ne s'engage que pour le financement du 10% des coûts des travaux sur son terrain, le 90% restant est payé par le ministère. En revanche, pour le remembrement mécanique, souvent fait par des entreprises privées, il n'y a pas de contribution publique.

Au début les chantiers de remembrement étaient gérés uniquement par le ministère de l'environnement et l'ADEM. Les travaux étaient confiés à des demandeurs d'emploi en RMG encadrés par les services techniques du Ministère. Cette première tentative n'a pas abouti car l'encadrement n'était pas bien organisé et les demandeurs d'emploi mal suivis. Leurs problématiques complexes n'étaient pas bien comprises et les encadrants se sont rendus compte qu'il était impossible de travailler avec ce public en difficulté sans prendre en considération la nécessité d'un accompagnement plus poussé.

L'OPE intervient donc pour collaborer avec le Ministère de l'environnement, en proposant une gestion différente du projet : le CIGS se charge de l'encadrement des demandeurs d'emploi et de leur formation, tout en suivant les instructions techniques du Ministère de l'environnement. En s'engageant comme encadrant du projet, le CIGS a relevé le défi de redonner vie à un métier oublié, de respecter les exigences des jeunes à grande difficulté insérés dans les mesures et d'agir en même temps pour la protection de la nature.

Au Ministère ne reste, donc, que de s'occuper du travail administratif pour engager les dépenses en mobilisant les argumentations politiques nécessaires pour l'octroi de financements. De plus, grâce au partenariat de l'OPE avec le syndicat, il est plus simple de sensibiliser les divers ministères susceptibles d'octroyer une partie du financement.

Le financement de ce projet diffère du modèle de financement dont OPE a l'habitude de bénéficier. Il ne s'agit pas d'un financement octroyé par les communes qui adhèrent au CIGR mais plutôt d'un accord direct avec les ministères concernés par l'action. Cela implique des négociations multiples et un schéma de financement spécifique. Le ministère de l'environnement verse à OPE les frais de matériel et les frais de structure, respectivement 17% et 31% du budget prévisionnel total. En ce qui concerne le restant 52% destiné aux salaires, il est ainsi partagé : en ce qui concerne les CAT, l'ADEM se charge du financement du 85% et le ministère utilisateur du restant 15%, tandis que pour les CDD, ou éventuels CDI, l'ensemble du financement est à la charge du ministère. On comprend bien l'intérêt du Ministère de l'environnement de mettre en place ce type de négociation en sollicitant l'embauche de jeunes en CAT. Les coûts sont sensiblement moins importants par l'intervention de l'ADEM. L'ensemble du financement est versé à OPE qui soustrait le travail au CIGS " Perspective plein emploi "

Le projet Kelsbaach concerne la remise en état d'exploitation d'un vignoble en terrasses situé sur la commune de Grevenmacher. L'équipe mobilisée à Kelsbaach est composée de huit postes pour une durée d'un an. Les jeunes demandeurs d'emploi en CAT sont tous inscrits à l'ADEM. Ne pouvant rester en place que pour 18 mois, le *turnover* sur les postes est très important et jusqu'à maintenant, 96 jeunes ont été intégrés dans le projet, à tour de rôle. Ils ont tous bénéficié de formations adaptées dans des structures spécifiques ou au sein de OPE.

Le démarrage du projet des murs à pierres sèches n'a pas été simple. Les jeunes étaient peu expérimentés aussi bien que les encadrants de OPE qui ne maîtrisaient pas les techniques nécessaires. De plus, le responsable du Ministère, affecté à ce projet comme superviseur et maître d'œuvre, n'avait point de confiance dans la bonne réussite des travaux. La première année a donc été assez dure. A la différence d'autres équipes, celles qui sont affectées à ce projet sont peu stables : du fait du CAT, les temps de permanence et d'apprentissage sont trop brefs, pour s'imprégner du savoir nécessaire pour mener à bonne fin le travail. De plus n'ayant pas suffisamment de jeunes en CAT sur la région, OPE est obligée de faire

venir sur les lieux des jeunes d'autres régions en organisant leur déplacement. Cela non seulement augmente considérablement les frais, mais impose une perte de temps importante par rapport aux délais des contrats. Au-delà de ces raisons proprement logistiques, il est vrai qu'il s'agit d'un public en grande difficulté et très jeune, que OPE essaye de " remettre au travail " par l'apprentissage sur le tas (*learning by doing*) mais aussi au travers des formations. Les temps de mise en œuvre du projet sont donc scandés aux rythmes variables des exigences des jeunes.

Si sur d'autres projets il a été plus facile de concilier l'activité proprement économique de production d'un service ou d'un bien avec la préoccupation majeure d'accompagnement des demandeurs d'emploi, sur le projet de Kelsbaach cela n'a pas été simple. Cependant, en dépit de la réticence et de la méfiance initiale envers le travail des demandeurs d'emploi, le projet aujourd'hui marche bien. En particulier par l'adhésion et la compréhension progressive de l'approche de OPE, de la part des responsables ministériels.

3. POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA RESSOURCE HUMAINE.

A l'heure actuelle, toute personne employée dans les projets des CIGL/R ou CICS doit être inscrite obligatoirement à l'Adem en tant que demandeur d'emploi. Dans de nombreux cas, des gens sans emploi s'adressent d'abord aux CIGL à la recherche d'un poste et seulement après vont voir les services de l'Adem comme condition nécessaire à leur embauche dans les projets. Nous avons constaté qu'il est difficile d'être inscrit à l'Adem depuis longtemps sans soulever des stigmatisations au sein de la commune que l'on habite. Dans un pays où le taux de chômage ne s'éloigne pas de 2,5 % tous ceux qui restent à l'écart du marché du travail sont soupçonnés d'être des « moins que rien » ! Ainsi en va-t-il pour les bénéficiaires du RMG. De plus, l'inscription obligatoire à l'Adem, suppose un travail en duo avec OPE qui est souvent lourd à mener, ne serait-ce qu'administrativement. Les notes internes entre les deux structures montrent l'urgence de trouver une solution aux obstacles administratifs et financiers de cette collaboration.

D'après les estimations de l'Adem, les demandeurs d'emploi sont en condition, après trois mois de chômage, de retrouver une place sur le marché du travail. Si ce n'est pas le cas après six mois, un bilan de compétences est établi avec un psychologue pour trouver un placement adapté à la personne. Pour les 4651 demandeurs d'emploi inscrits à l'Adem, 1417 postes vacants sont déclarés à l'administration de l'emploi¹⁰. Et, d'après les services de l'Adem, il y a peu de candidats qu'il serait possible d'assigner aux postes demandés. Les personnes en situation difficile sont adressées vers des structures comme OPE. Cela reflète une situation donnée pour laquelle il existe un seuil minimum d'accès au marché du travail du Luxembourg, par ailleurs très demandeur, qui en empêche l'entrée à un public en grande difficulté. De ce fait, par incompatibilité entre demande et offre de travail, il existe une limitation structurelle à la possibilité de lutter efficacement contre le chômage.

L'organisation interne du travail dans les projets des CIGL/R montre un dépassement de cette logique. Deux éléments spécifiques en témoignent : le rôle de l'agent de développement entre direction, animation et

10. Adem, *Données mensuelles du marché du travail*, n.8/2001

développement, les formations internes et la méthode “*Learning by doing*”.

Une des spécificités des organisations de l'économie solidaire qui s'occupent d'insertion est d'agir de manière prioritaire sur la demande de travail, par l'abaissement du seuil d'accès au marché du travail des travailleurs défavorisés, plutôt qu'intervenir uniquement sur l'offre, en améliorant ses performances et ses ressources¹¹.

Pour ce faire, l'organisation du travail en interne est organisée de manière à agir dans ce sens.

1. L'agent de développement

Les agents de développement ont une place centrale dans le fonctionnement des CIGL/R. leur rôle est à la fois un rôle d'animation des relations avec les acteurs locaux : les administratifs, les institutionnels, les associatifs et les privés. On pourrait parler d'animation d'un réseau local tissé au fur et à mesure des contacts territoriaux qui a comme objectif de sensibiliser les gens au travail mené au sein des CIGL/R avec les demandeurs d'emploi mais aussi en faveur du développement local. Cette mission doit conjuguer une capacité de médiation entre les différents intérêts locaux et de promotion des projets des CIGL/R.

Chaque agent de développement agit de manière très autonome et il est de plus en plus détaché du centre de ressource de OPE. C'est une volonté explicite du réseau OPE de décentraliser et autonomiser le plus possible les associations locales de manière à ce qu'elles puissent être mieux insérées dans leur tissu local et ainsi répondre aux besoins exprimés localement.

Cette volonté d'attribuer plus d'autonomie au CIGL/R implique, pour l'agent, une gestion spécifique renforçant ses autres rôles : la direction et le développement de l'association. Chaque agent de développement intervient au niveau local en adaptant les activités de son CIGL/R à la réalité locale. Il reste que, à la différence de structures marchandes, les projets qu'il doit coordonner doivent concilier ces démarches productives de services à une démarche spécifique d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les employés des CIGL/R ont en effet comme interlocuteur principal l'agent de développement qui recrute les demandeurs d'emploi provenant de

11. Nous développerons ce concept de manière plus détaillée au chapitre consacré à l'expérience italienne de coopération sociale.

l'Adem, formule des demandes spécifiques aux services locaux pour l'emploi, aux Communes, oriente et suit le parcours de chaque personne au sein du CIGL/R.

Son rôle est l'expression d'une approche de l'insertion, au sein du réseau OPE, qui dépasse le modèle classique pour aller vers des méthodes plus adaptées à des travailleurs défavorisés. Il n'est ni un éducateur ni un travailleur social. En ce sens sa place n'est pas d'accompagner le demandeur d'emploi selon une démarche d'assistanat, car cela limiterait l'action de OPE à la simple formation et intégration de main d'œuvre sur une partie réduite du marché du travail. Il s'agit pour l'agent de développement d'envisager à la fois, avec le demandeur d'emploi, un parcours qui croise cette préoccupation sociale tout en prenant en compte l'objectif correspondant de mise en place de projets pertinents en termes socio-économiques. C'est par la conjonction de ces deux préoccupations que l'action des CIGL/R sera capable de répondre efficacement à la demande locale tout en créant des véritables opportunités de travail dans des conditions de droit commun.

La provenance diverse des agents témoigne du prévaloir de cette approche : ils n'ont pas de formation commune et proviennent de différents domaines économiques et sociaux.

2. La formation

La formation est l'un des axes forts de OPE. Comme on l'a vu, l'objectif étant de créer des formations ad hoc, capables de trouver pour les demandeurs d'emploi, le juste équilibre entre acquisition de qualification pour le marché du travail et suivi d'un projet de vie professionnelle adapté aux souhaits de la personne. Pour les opérateurs du réseau OPE *« la façon d'appréhender la formation consiste à dire que l'acquisition de connaissances, de techniques et de comportements, (que l'on va appeler communément les savoirs, savoir faire, et savoir être), va se faire par la pratique professionnelle au sein du Centre d'initiative et de gestion local mais également par la formation continue.*

Les parcours d'insertion socioprofessionnelle mettent l'accent en priorité sur : le développement personnel grâce à des formations centrées sur l'apprentissage de savoir être comme par exemple : l'aptitude à travailler

en équipe, la communication, mais également sur l'acquisition de notions de base très importantes comme les langues et l'informatique »¹².

L'effort fait par le réseau OPE en ce sens cherche à faire une place, parmi les formations qualifiantes agrégées par le Ministère de l'Education, à des formations moins typiques qui apportent non seulement un savoir lié à la profession mais aussi un savoir-faire qui puisse aider les demandeurs d'emploi dans leur parcours de vie et dans la reconstruction par eux-mêmes d'un cheminement vers l'insertion sociale et professionnelle.

Il s'agit encore une fois d'une manière spécifique de prendre en compte la ressource humaine et sa formation, en imaginant d'autres solutions incluant pour la personne défavorisée. Cette approche dépasse le concept de formation comme apport ponctuel d'informations et connaissances pour se structurer plutôt comme une forme d'apprentissage qui pourrait accompagner la personne tout au long de sa vie. Les opérateurs OPE responsables de la formation, en effet, apportent un travail complexe qui doit articuler la volonté de créer des conditions optimales permettant à des populations faibles de s'engager dans un processus de développement personnel, avec la nécessité de se conformer aux validations typiques de la formation continue reconnue par les acteurs institutionnels et par les chambres des métiers.

Le ministère de l'éducation nationale n'est pas indifférent à la plus value apportée par les formations de OPE. Par ailleurs, un accord existe pour que certaines des formations organisées par OPE, en partenariat avec des institutions, permettent l'accès à des diplômes officiels, c'est le cas par exemple du CATP « Pépiniériste paysagiste » dans le cadre de l'apprentissage des adultes, ou encore de la Maîtrise des « Sciences et techniques en développement local de l'emploi » de l'Université de Nancy I.

Par ailleurs, au delà du souci directement lié aux personnes en formation, l'apport de OPE doit prendre en compte également les nouvelles activités engagées dans les dynamiques locales de développement. L'approche *learning by doing* participe à former des personnes sur les tas, à des métiers nouveaux qui n'ont pas de reconnaissance spécifique par le Ministère de l'Education. Dans ce sens, il est difficile, pour le Ministère de l'Education, qui par ailleurs collabore beaucoup avec le réseau OPE, de valider l'ensemble des certificats qui pourraient être octroyés par les services

12. Note interne OPE.

formation continue de OPE. Et ce, car, dans la logique officielle partagée par les chambres professionnelles, et selon la loi en vigueur depuis 1945, seul le ministère peut octroyer des formations qualifiantes. L'introduction de nouvelles formations continues demanderait des années de débat et des validations par les représentants des métiers difficiles à obtenir à l'heure actuelle.

L'ensemble des formations professionnelles certifiantes organisées par OPE n'est pas de valeur officielle, comme tout certificat octroyé par d'autres structures que le Ministère. Il s'agit tout de même de formations liées aux différents domaines d'activités que OPE développe dans le cadre des nouveaux métiers : l'ingénierie technique et écologique (aménagement de l'environnement), les services aux personnes et à la collectivité, les nouvelles technologies, le développement socio-économique.

Des actions de coopération sont en train d'être mises en place par l'initiative du Ministère de manière à reconnaître différentes formes d'intervention des SFP/CNFPC¹³ qui pourraient laisser de plus larges marges de manœuvre aux promoteurs (asbl, entreprises privées, fédérations professionnelles, etc.), notamment au niveau de la certification.

L'amorce d'un processus qui pourrait aller dans le sens de la valorisation d'autres manières de concevoir non seulement le parcours de formation mais aussi les contenus, a été fait avec la reconnaissance à la « formation aux fonctions d'aide socio-familiale », délivrée par OPE, d'un statut de formation pré-qualifiante.

3. Insertion et développement de nouvelles activités.

1. Les statuts des salariés, le poids des CDD

Au cours de l'année 2000, 654 personnes ont travaillé au sein du réseau OPE qui distingue trois catégories de personnel :

- de carrière supérieure, 30 (4,5 %) personnes toutes en CDI ;
- de carrière moyenne, 142 (22 %) personnes dont 27 en CDI, 93 en CDD, 22 (3,5 %) en CDR ;
- de carrière inférieure, 482 (73,5 %) personnes dont 6 en CDI, 288 en CDD, 188 en CAT.

13. Service Formation Professionnelle et Centre National pour la Formation Continue.

Au final, c'est donc seulement 10 % des salariés qui ont un statut en CDI, 13,5 % si l'on inclut les personnes en CDR. C'est donc plus de 86,5 % du personnel qui est recruté sur des Contrats à durée déterminée (58 %) et des Contrats d'auxiliaire temporaire (28,5 %) et qui donc n'est pas dans un processus d'intégration durable au réseau.

CAT - Contrat d'auxiliaire temporaire
Ce contrat est destiné aux demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant, dans une entreprise privée ou dans le secteur public pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active. Et ce, pendant une période pouvant aller de 3 à 18 mois. Le fond pour l'emploi rembourse la quote-part de 85% de l'indemnité versée au jeune.
SIE - Stage d'insertion en entreprise
Ce stage est destiné aux demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur. Le stagiaire touche une indemnité égale à 80% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés. La participation de l'entreprise à cette indemnité s'élève à 50%
SRP - Stage de réinsertion professionnelle
Ce stage est destiné aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur. Une quote-part correspondant à 50% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés est à verser par l'entreprise au fonds pour l'emploi.
CDR - Cellule de reclassement de l'ARBED
Prêt de main d'œuvre

Il faut insister sur ces statistiques, car chez certains de nos interlocuteurs, une confusion s'opère entre les personnes appartenant aux carrières supérieure et moyenne et la réalité de leur intégration en CDI dans le réseau.

Or si OPE est parvenue à ce qu'une majorité de ses salariés aient des contrats de travail de droit commun (pour ne plus être embauchés sur des

mesures), ces contrats sont en majorité à durée déterminée. Ces statuts des salariés montrent une organisation conçue comme un lieu de passage pour une insertion sur d'autres activités, il faut donc s'intéresser à la manière dont se font ces sorties puis voir les limites d'une telle politique.

2. Les situations à la sortie

Si l'on se rapporte aux statistiques internes d'OPE pour l'année 2000, les situations à la sortie des 218 personnes de carrière inférieure qui ont quitté le réseau sont les suivantes :

- 13 (6 %) ont repris des études ;
- 102 (47 %) sont sans destination précise ;
- 103 (47 %) ont trouvé un autre emploi dont 70 (32 %) en CDI et 33 (15 %) en CDD.

Leur durée de passage dans les activités d'OPE est en moyenne de 9,8 mois. Une étude précédente¹⁴ avait montré que sur les personnes ayant décroché un CDI, 80,5% avait conservé encore leur poste 6 mois après leur embauche. A priori, il n'existe pas de statistiques permettant de faire une comparaison avec d'autres dispositifs d'insertion ou mesures pour l'emploi.

OPE s'est intéressé aux emplois occupés à la sortie par ces personnes. Celles-ci se trouvent essentiellement dans¹⁵ :

- le commerce, vente, transport, 22 emplois (18 %) ;
- le secteur privé sans autre précision, 18 emplois (14 %) ;
- le secteur public, 13 emplois (10 %) ;
- la construction et le bâtiment, 12 emplois (10 %) ;
- la production industrielle, 12 emplois (10 %) ;
- le secteur associatif, 11 emplois (9 %).

Les secteurs associatif et public ne représentent que 19 % des embauches, ce qui relativise l'idée d'une captation de la main d'œuvre par le tiers secteur ou le secteur public, dénoncée par le secteur privé. Il semble toutefois que les embauches se réalisent peu dans les champs qui se plaignent d'un déficit de main d'œuvre. En effet, seulement 5 personnes

14. *Données OPE*, Organisme des statistiques, 2000,

15. Ces statistiques portent sur les 103 personnes de carrière inférieure et les 22 personnes de carrière moyenne ayant trouvé un autre emploi à la sortie.

(4 %) ont été recrutées dans le champ de l'environnement et 4 personnes (3 %) dans celui de l'artisanat.

Cette réalité peut être interprétée à partir d'un déficit de partenariat avec ces domaines d'activité pour favoriser l'insertion professionnelle, mais elle révèle aussi l'insuffisance d'attrait pour ces emplois et-ou de capacité réelle d'accueil offerte par ces domaines d'activité.

3. Des structures d'insertion à l'entreprise insérante

Pour un représentant du secteur privé, la fonction du personnel des carrières supérieure et moyenne est d'encadrer le personnel de carrière inférieure pour les amener à s'insérer dans l'économie privée. Cette perception d'OPE ne correspond pas à la réalité des pratiques. En fait une partie importante du personnel de carrière moyenne n'est pas destinée dans l'état actuel des soutiens financiers aux centres d'initiatives à rester durablement dans le réseau OPE mais à trouver un emploi ailleurs. Ainsi en 2000, 47 salariés, soit un tiers des 142 personnes de cette catégorie, sont sortis du réseau et l'on dénombre 93 CDD, soit près des deux tiers de cet effectif, qui devront à terme quitter le réseau.

Ainsi, les types de contrats de travail dont peuvent bénéficier les demandeurs d'emploi embauchés sont donc essentiellement des CDD et des CAT. Alors que ces services répondent à des demandes sociales ayant un caractère durable que ce soit en matière d'aide aux personnes, d'environnement, de nouvelles technologies... le turn-over contraint pour la grande majorité du personnel (86,5 %) représente un handicap important pour stabiliser l'activité des services rendus et délivrer des services de qualité. L'objectif d'insertion vient contredire l'objectif de créations de nouvelles activités socialement utiles pour elles-mêmes et non plus seulement pour les caractéristiques des personnes recrutées.

Or aujourd'hui, seule une infime minorité des salariés accède, sur avis du Ministère du travail, à des CDI. Il s'agit des personnes ayant des responsabilités au sein des équipes de travail sur des projets spécifiques ou les " cas sociaux " qui ne peuvent plus se réinsérer sur le marché du travail. Enfin, une partie des CDR assurent pour la plupart des postes de responsabilité. En effet, du fait de leur bas niveau de *turnover*, ils garantissent un suivi sur les chantiers de plus long terme, indispensable à la bonne réussite des projets. Cette responsabilisation des anciens de l'Arbed se construit à partir de pratiques qui font penser à celles du compagnonnage où les personnes en CDR souvent plus âgées aident les salariés en CDD

souvent plus jeunes à s'intégrer dans leur emploi, à apprendre des gestes professionnels, à s'adapter aux contraintes imposées par le travail.

OPE souhaite pouvoir augmenter le nombre de ses salariés en CDI pour des raisons qui évoluent et se situent sur plusieurs registres. Au début, pouvoir intégrer des personnes en CDI correspond à la volonté de constituer une équipe d'encadrement stable qui pourra acquérir une compétence pour faciliter la formation et l'insertion des demandeurs d'emplois recrutés. Dans le même temps, ce recrutement de responsables et de chefs d'équipe en CDI apparaît comme un moyen d'améliorer la qualité des services rendus qui font l'objet d'une reconnaissance locale. Mais la volonté d'assurer durablement des services socialement utiles ne demande pas seulement d'avoir des personnes responsables des activités embauchées dans des conditions salariales, elle demande aussi que les opérateurs puissent intégrer durablement ce travail et se professionnaliser. Dans une certaine dimension, cette préoccupation visant à avoir des relations contractuelles normales avec les salariés répond à des objectifs socio-techniques visant à optimiser la politique d'insertion et la qualité des services rendus aux populations locales.

Mais cette préoccupation a aussi une portée éthique et politique, il s'agit de ne plus faire de distinction entre les travailleurs suivant qu'ils sont employés dans l'économie privée, l'économie publique ou l'économie solidaire. Cette volonté rejoint les positions politiques de reconnaissance de l'économie solidaire : « La confusion majeure à éviter consiste à identifier l'économie solidaire au traitement social du chômage (...) [à] l'économie réservée aux laissés-pour-compte de la croissance. Cette représentation est erronée et dangereuse. » Il ne s'agit pas pour autant d'ignorer les capacités d'insertion des nouveaux services qui « par leur dimension de citoyenneté active et de proximité, peuvent plus que d'autres proposer des débouchés pour des parcours d'insertion. Si elles ne doivent pas être confondues, insertion et activités nouvelles peuvent être articulées. »¹⁶ C'est ce défi que veut relever OPE en montrant l'utilité sociale et les externalités positives de son action pour parvenir à une pérennisation des activités et des emplois initiés.

16. Guy Hascoët, Secrétaire d'Etat à l'économie solidaire français, Postface : L'économie solidaire au cœur des nouvelles régulations économiques in Jean-Louis Laville (dir.), *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, nouvelle édition, 2000, p. 337.

4. UTILITE SOCIALE ET EXTERNALITES POSITIVES

Introduction et méthode

Les externalités sont des bénéfiques ou des coûts produits par une activité qui profite ou affecte des agents économiques tiers, sans que ceux-ci, respectivement aient à payer un dédommagement ou ne soient compensés pour le tort subi. La pollution d'une rivière engendrée par une activité industrielle est l'exemple type d'externalité négative. Les expériences d'économie solidaire montrent au contraire l'importance des externalités positives qu'elles engendrent. Une hypothèse centrale de la démarche d'approche dans le troisième système¹⁷ est que les externalités sont construites socialement. Ainsi, la pollution de certaines zones industrielles était sans doute "socialement" mieux tolérée il y a un siècle par nos aînés qu'elle ne l'est aujourd'hui par nos contemporains. Il faut prendre en compte le caractère relatif des externalités. Trois éléments sont à mobiliser pour identifier et valider les externalités :

- les études et recherches scientifiques portant sur les domaines d'activités;
- les politiques publiques qui peuvent témoigner d'un certain degré d'internalisation d'externalités. L'internalisation consiste à donner un prix à l'externalité qui, par définition, auparavant n'en avait pas.
- les initiatives locales concourent aussi à la construction sociale des externalités. En répondant à des besoins sociaux non couverts, en inventant de nouveaux services et métiers, en favorisant des comportements d'entraide et de solidarité, en interpellant les élus dans la mise en œuvre de politiques publiques, elles sont productrices de compétences et de savoir-faire qui se diffusent et bénéficient progressivement à l'ensemble de la collectivité.

Une fois effectué le travail de validation des externalités engendrées, une valorisation monétaire des bénéfiques peut être proposée pour certaines d'entre elles. La méthode adoptée vise à chercher un coût de référence de manière à disposer d'une base pour calculer le bénéfice social des initiatives étudiées. Par exemple, il s'agit à partir des données existantes de trouver ou d'estimer le manque à gagner fiscal lié au travail au noir. De la

17. Laurent Fraise, Laurent Gardin, Jean-Louis Laville, (Dir.) *Le fonctionnement socio-économique du Troisième système*, Recherche européenne pour la Direction de l'emploi et des affaires sociales (DGV) de la Commission des Communautés Européennes, Paris : CRIDA-LSCI, 2000.

même manière, le montant moyen des indemnités chômage annuelles pour une personne ou, pour des activités d'aide à domicile, le prix d'une journée en maison de retraite ou hôpital ont été recherchés.

Une fois ce coût social évalué, on peut mesurer la contribution de chaque initiative à sa réduction. Par exemple, en déterminant le nombre de salariés qui sont sortis d'une situation de travail au noir, de chômage ou d'inactivité grâce aux emplois créés par les initiatives étudiées, il est possible de calculer leur apport à l'augmentation des rentrées fiscales ou à la réduction des dépenses de chômage.

Pour obtenir la contribution nette de l'initiative, il convient de retrancher de ces bénéfices, les aides publiques, subventions ou exonérations que touche l'initiative au titre de lutte contre le travail au noir ou de la création d'emploi. Dit autrement, il faut tenir compte du degré d'internalisation des externalités par les politiques publiques existantes..

Mais la valorisation monétaire n'est pas toujours possible, notamment pour des externalités positives sur l'innovation socio-économique. Dans ces cas, il n'y a pas de bénéfice ou coût social de référence évident. Comment estimer monétairement le transfert de savoir-faire qu'implique la participation d'un responsable de service d'aide à domicile à une commission de travail professionnelle à l'élaboration d'un référentiel métier ? Il s'agit alors d'identifier des éléments qualitatifs à même de montrer l'importance de ces externalités.

1. Un argumentaire d'abord construit sur la réduction des dépenses passives

1. Un nombre de création d'emplois conséquent

La situation macro-économique du Luxembourg est plutôt heureuse. Le développement de la branche sidérurgique d'abord et ensuite l'essor des services, et tout particulièrement du secteur bancaire, ont contribué à sa prospérité.

Cependant pendant les années 90, malgré une croissance ininterrompue, le chômage a progressé. Cela est dû d'une part, au fait que chaque période de crise économique, a ajouté au stock de chômeurs un nombre de personnes dont la reconversion pose des problèmes. D'autre part, la spécialisation du secteur des services, demande de plus en plus de main d'œuvre avec des qualifications spécifiques dont les Luxembourgeois manquent et qu'ils sont obligés d'aller chercher chez les non-résidents (leur nombre a grandi à un

taux moyen de 13% par an dans la dernière période)¹⁸. L'emploi frontalier ne cesse en effet d'augmenter depuis les années 80.

Dans ce contexte général, la situation de l'emploi est variable et le chômage touche tout particulièrement les jeunes non qualifiés (62,5% de chômeurs inscrits avaient moins de 40 ans en août 2000) et ceux qui, à cause de leur âge, n'arrivent pas à s'insérer sur les nouveaux marchés du travail. Malgré la croissance relative de l'emploi salarié intérieur durant les années 1999 et 2000, le chômage de longue durée est en légère hausse en 2001, pour un taux de chômage de 2,4% en août 2001¹⁹. Si l'on considère aussi les chômeurs inscrits et les personnes occupées dans des mises au travail ou des mesures de formation, le taux de chômage "élargi" est de 3,4%.

Sur l'ensemble des chômeurs, 1362 hommes et 701 femmes (soit 2063 personnes) bénéficient d'une mesure pour l'emploi [ADEM, août 2001].

Parmi les demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM, 489 ont eu un entretien d'embauche auprès des services de OPE en 2000 et 280 ont été engagés. En 2000, entre les nouveaux engagés et les personnes déjà actives au sein de OPE, il y avait un total de 416 participants aux projets.

La grande majorité des demandeurs d'emploi embauchés par OPE sont des jeunes entre 20 et 25 ans (158 soit 38 %) et entre 26 et 30 ans (84 soit 20,2%). Ils sont à 90,1% des hommes, célibataires (69%) avec des niveaux scolaires très bas : primaire (26,4%) et complémentaire (20,7%). La cause de départ du dernier emploi est due, autre qu'à fin du contrat, à des incompatibilités avec l'ancien employeur, à la démotivation ou au licenciement. Les demandeurs d'emploi arrivent à OPE par l'ADEM (165 sur 416) mais une grande partie, par des réseaux de connaissances (101 sur 416).

2. Un impact indéniable sur les dépenses passives

En mai 2000, parmi le personnel des carrières inférieures, les CDD embauchés par OPE étaient 220 soit 69 % et les CAT 100 soit 31%. Le nombre de CAT n'a jamais cessé d'augmenter depuis 1998 et pendant une seule année il a doublé : en 1998 il y avait seulement 50 CAT, en 1999 le

18. STATEC, *Portrait économique du Luxembourg*, Service d'information et presse du gouvernement, Grand-Duché du Luxembourg, 1995

19. ADEM, *Bulletin luxembourgeois de l'emploi*, n.8, Service d'information et presse du gouvernement, Grand-Duché du Luxembourg, août 2001

nombre est passé à 100 avec des prévisions d'un ultérieur renforcement dans les années à venir. Il s'agit, donc, d'un taux très important d'embauches destinées aux jeunes qui, du fait de contrats qui sont encore très précaires, restent en moyenne très peu de temps dans le parcours d'insertion de OPE. La durée moyenne pour un CAT est de 7,1 mois et pour un CDD de 8,3 mois.

Le public embauché par OPE, et que l'ADEM lui a destiné est en grande majorité un public à très grande difficulté. En particulier pour les jeunes, l'ADEM reconnaît destiner à OPE des jeunes considérés comme "difficiles à placer"²⁰. Et cela en raison de la spécificité de son suivi social et professionnel.

La méthode de calcul OPE

Un argument important avancé par OPE pour montrer l'intérêt de son activité vise à présenter l'impact en terme de réductions des dépenses passives (indemnisation chômage, RMG...) de son activité. Pour cela, elle procède à un calcul coûts / avantages de son action en comparant le « coût d'une personne au chômage » à celui du « coût d'une personne maintenue en situation d'emploi » à OPE :

— l'indemnisation d'une personne au chômage est estimée entre 500 000 et 1,5 millions de francs. Ce premier montant est indicateur de l'avantage pour la collectivité de l'activité d'OPE.

— le coût d'une personne en situation d'emploi à OPE est estimé à 1,1 million de francs. Ce montant est calculé à partir du nombre d'emplois du réseau OPE (500) et du coût pour la collectivité du réseau OPE (554 millions de francs). Il faut retrancher de ce coût pour la collectivité le versement de cotisations sociales estimé à 160 000 francs et celui des recettes sur activités reversées à la collectivité publique : 10 000 francs. Si bien que le coût net est de 930 000 francs. Ce deuxième montant représente le coût pour la collectivité de l'activité d'OPE.

Limites et pertinence du calcul

20. Document interne, *Prise de position commune entre l'ADEM et OPE par rapport à la situation actuelle des CAT au sein de OPE – Proposition commune d'une alternative entre l'ADEM et OPE*, Schiffflange, mai/juin 2000.

OPE mentionne dans son tableau récapitulatif l'ensemble des dimensions sur lequel elle n'arrive pas à mesurer son impact du fait de l'absence de connaissance du coût pour la collectivité des dépenses liées : à l'administration de l'emploi ; à la santé (maladies dues à la situation ; à l'encadrement social ; à la formation). Cette connaissance du coût réel du chômage est en effet difficile à approcher. En France, certains travaux²¹ ont estimé à partir d'une estimation extrêmement large le coût du chômage à 1098 milliards de FF soit 220 000 FF par chômeurs (et précaires). Ce calcul est contestable car il ne différencie pas dépenses passives et dépenses actives, et il inclut aussi des dépenses *indirectes* liées au sous-emploi : soutien au logement par les aides à la personne, intervention dans les quartiers sensibles, santé publique des chômeurs, aides diverses au logement, dépenses liées à la sécurité, l'accompagnement social... dont on ne peut mesurer précisément si une réduction du chômage aurait un impact significatif sur leur montant.

C'est pourquoi, OPE en ayant *une estimation a minima* du coût du chômage évite des contestations de ce type sur son calcul. Néanmoins, des précisions pourraient être apportées par une meilleure connaissance du niveau d'indemnisation des personnes recrutées. Ces premières indications chiffrées ont toutefois une certaine importance pour montrer notamment au Ministère de l'emploi qu'entre le chômage et le salariat pour la réalisation d'activité utile pour la collectivité, cette deuxième alternative représente un coût semblable à la première.

Mais la critique principale de ce calcul tient surtout au fait qu'il est unidimensionnel, et appréhende OPE comme un dispositif de lutte contre le chômage et non comme un agent de développement local et de créations d'activités. OPE est consciente de ces limites et mentionne aussi dans ces documents de présentation comment elle contribue à la création d'autres externalités positives et améliore la qualité de la vie.

21. Cf. travaux réalisés par *Un travail pour chacun* à partir du rapport *Les aides à l'emploi*, commission d'enquête de l'Assemblée nationale, rapport n° 2943, 27 juin 1996 cité par J. NIKONOFF, *Chômage : nous accusons !, Mille milliards pour l'emploi*, Arléa, janvier 1998.

2. La mise en évidence des externalités positives selon les champs d'activités.

En effet, au delà des utilités strictement liées à la réduction des dépenses passives, il y a un ensemble d'externalités positives qui sont produites par les activités mises en place par OPE au sein des GIGL/R.

Ces actions créent, comme on l'a vu, des nouvelles opportunités de travail pour les demandeurs d'emploi tout en révélant au niveau local, des domaines d'activités négligés : l'environnement, les services de proximité, les nouvelles technologies. Il est difficile d'estimer quantitativement la portée de la production d'externalités positives par une activité donnée. Il est cependant possible d'en identifier les champs d'implication. Il s'agit en effet, d'estimer dans quelle mesure les services proposés produisent des bénéfices collectifs, tout en ayant comme première finalité celle de faire face à la résorption du chômage sur un territoire donné. Le but d'un tel exercice est de solliciter les politiques publiques qui peuvent prendre en compte ces externalités²².

1. L'exemple de l'aide à domicile et du réseau Help

D'une certaine manière l'expérience du réseau Help, service d'aide à domicile soutenu pour sa création par OPE, montre comment une initiative qui à ses débuts s'appuyait sur des ressources liées à la création d'emploi peut ensuite s'appuyer sur des financements provenant de politique sectorielle avec l'instauration de l'assurance dépendance²³. Fonctionnant au début avec 18 personnes, ce service compte 120 salariées dont une centaine sur l'aide sociale familiale.

Si le bilan sur l'introduction de l'assurance dépendance²⁴ ne donne pas d'indications sur les bénéfices collectifs engendrés par cette mesure, le réseau Help repère des externalités de son action au niveau de la réduction des dépenses sanitaires et sociales notamment grâce à une meilleure coordination des services intervenants qui permet aux personnes dépendantes de vivre plus longtemps à leur domicile et, en cas

22. Laurent Fraisse, Laurent Gardin, Jean-Louis Laville, *Le fonctionnement socio-économique du troisième système*, Mise en œuvre de l'action pilote "Troisième système et emploi", Septembre 1999.

23. Cf. *Bilan général sur l'application et l'exécution de la loi du 19 juin 1998 portant introduction d'une assurance dépendance*, Ministère de la Sécurité sociale, 17 avril 2001, p. 128

24. *Ibid.*

d'hospitalisation de rester moins longtemps hospitalisée. Ces effets permettent d'apporter une réponse (partielle) au déficit de place des hébergements en établissements. Il faut d'ailleurs noter que « la collaboration entre les réseaux de maintien à domicile et les établissements d'aides et de soins » est préconisé par le Ministère de la sécurité sociale pour permettre un maintien à domicile plus long²⁵. Ainsi, le réseau Help produit des bénéfices sociaux pour la collectivité qui ont été reconnus par l'Etat et à partir de méthodes dont l'Etat reconnaît la qualité et recommande la diffusion.

Cet exemple montre a posteriori comment une expérience qui au départ avait des objectifs d'emploi et de formation peut être reconnu pour le service qu'elle rend.

2. Enjeux de l'approche des externalités positives dans les services aux personnes

Le tableau qui suit montre comment dans le champ des services aux personnes (aide à domicile et accueil de la petite enfance)²⁶, dans différents pays européens, les politiques publiques reconnaissent l'activité d'organisation du troisième système à partir des externalités positives qu'elles produisent. Ces exemples montrent que la création d'emplois, la formation ou l'insertion ne représente qu'un type d'externalités positives produit par les organisations du troisième système et que des politiques publiques peuvent aussi les soutenir sur d'autres dimensions.

Ainsi, en Belgique, c'est parce que les structures d'accueil de la petite enfance permettent une plus grande disponibilité des femmes sur le marché du travail que le FESC appuie ces expériences. Dans de nombreux pays pour réduire les coûts d'hospitalisation et parce que le placement en institution est moins coûteux, on soutient l'aide à domicile... Il est remarquable qu'en Italie, sur ces champs, les collectivités locales ont décidé de faire appel spécifiquement aux coopératives sociales, reconnaissant ainsi les capacités propres à ces organisations d'économie solidaire de répondre à ces demandes sociales.

25. *Ibid.*, p. 160.

26. Extrait de Laurent Fraisse et alii, *op. cit.*

Nature de l'externalité	Comment les politiques publiques peuvent prendre en compte l'externalité.
<i>1. Externalité sur l'emploi</i>	
Réduction du travail au noir et des dépenses passives	Politiques sectorielles d'abaissement du coût du travail (exemple des services à domicile en France). Utilisation contraignante de contrats aidés en Belgique (exemple de structure d'accueil de la petite enfance innovante en Belgique)
<i>2. Externalité sur le maintien et la réintégration dans l'emploi (secteur de l'accueil de la petite enfance)</i>	
Accès à l'emploi et à la formation pour les femmes (usagers du service)	Politique familiale ancienne favorable à l'accueil de la petite enfance (dans le secteur public comme dans le tiers secteur) dans un objectif d'égalité hommes/femmes. Orientations récentes du FESC (fonds paritaire entre patrons et salariés) en Belgique. Fonds Social Européen en direction des personnes en formation (ex : Maison ouverte).
<i>3. Externalité sur la santé publique (secteur de l'aide à domicile)</i>	
Aide au maintien à domicile des personnes dépendantes	Déjà présente dans les politiques sociales traditionnelles, mais difficulté à prendre en charge l'émergence des nouveaux besoins.
Aide au maintien à domicile des personnes dépendantes en vue d'une alternative aux placements en institution	Mise en place de contractualisations spécifiques et locales en direction de certains publics (ex de nouvelles associations d'aide à domicile en France) La loi de 1994 de l'aide à domicile d'Emilie Romagne ainsi que le Plan Sanitaire National 1998/2000 italien ont chacun pour objectif explicite de réduire l'hospitalisation et l'institutionnalisation des personnes âgées.
<i>4. Externalité sur le développement territorial</i>	
Revitalisation d'un quartier et prévention	Dimension reconnue à la marge par les pouvoirs publics pour ces champs d'activité.
<i>5. Externalité sur l'innovation sociale et économique</i>	
Prise en compte de la spécificité des organisations du troisième système et de leur valeur ajoutée sociale	Ouverture des appels d'offre en Italie aux entreprises du troisième système et intégration à la demande des coopératives de la qualité comme critère de sélection des prestataires d'aide à domicile. Ouverture des appels d'offres en Italie uniquement en direction des coopératives sociales.

3. Pistes pour l'approche des externalités positives dans d'autres secteurs

Dans le cas des actions mises en œuvre par le réseau OPE que nous avons étudié, il est possible de rechercher des externalités positives et des bénéfices sociaux dans des champs autres que les services aux personnes.

Concernant *les nouvelles technologies*, l'exemple de Mutlmediastuff montre, qu'en plus de la démocratisation de l'accès à l'informatique que permet cette initiative, des bénéfices sociaux peuvent aussi être recherchés à travers :

- de l'accroissement des possibilités d'embauche des usagers du service envoyés notamment par l'Adem ;
- éventuellement, du développement du commerce local à travers l'achat de matériel informatique par les usagers du service.

Dans le domaine de l'environnement, les *activités de recyclage* offrent des pistes de recherche des externalités à travers :

- un niveau de collecte plus important par une méthode de collecte de porte à porte que par la méthode de dépôts en containers ;
- l'effet environnemental positif de la valorisation matière sur la valorisation énergétique et dans tous les cas sur la mise en décharge ;
- les différences de coûts entre l'incinération et le recyclage.

Dans l'ensemble des domaines et peut-être plus particulièrement, pour *la construction de murs en pierres sèches*, il convient aussi de noter l'impact du réseau OPE pour la constitution de formations et de nouveaux métiers.

Toutefois, on peut se demander si la production de ces externalités ne concerne pas toutes activités que l'entreprise relève du privé, du public ou de l'économie solidaire. Suivant l'hypothèse que le réseau OPE défriche des activités délaissées par les autres acteurs économiques, on peut avancer que ces externalités sont une spécificité de cette organisation. Il faut toutefois analyser de plus près les relations nouées avec les acteurs économiques sur ces activités.

5. PARTENARIAT ET CONCURRENCE

1. Le dialogue difficile avec le secteur privé

L'équilibre entre partenariat et concurrence dans les relations entre OPE et le secteur privé est difficile. L'ensemble des éléments de désaccord, entre le secteur privé et OPE, est révélateur du manque de définition claire des champs d'intervention des différents acteurs économiques.

Comme le dénoncent les porte-parole des Fédérations nationales des Horticulteurs ou de l'Artisanat il y aurait, au Luxembourg, un problème majeure de manque de main d'œuvre et en particulier de la main d'œuvre qualifiée, ce même constat semble être partagé par les services de l'ADEM.

Tout secteur confondu, la recherche de main d'œuvre disponible se fait à l'étranger, raison pour laquelle le nombre des frontaliers employés au Luxembourg ne cesse de s'accroître²⁷. OPE, qui par sa taille se situe au niveau des grandes entreprises du Luxembourg²⁸, occupe un nombre très important de personnes qui, selon nos interlocuteurs, auraient tendance à être réembauchées en son sein plutôt qu'à revenir sur le marché du travail.. La spécialisation de plus en plus importante des secteurs d'implication de OPE serait à l'origine d'une demande de main d'œuvre spécialisée, de la part de l'association, qui dépasse donc le bassin des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM.

Nous avons constaté, en effet, sur le terrain une grande participation, en nombre de personnes impliquées, dans les projets mis en œuvre par OPE. Cela confirmerait la thèse selon laquelle le nombre de personnes embauchées est trop élevé par rapport au manque qui existe par ailleurs sur le marché du travail. Il est vrai aussi, qu'une des priorités affichées par OPE est de mettre en place des chantiers demandant des interventions riches en main d'œuvre pour intégrer le plus possible de gens à l'accompagnement de réinsertion sociale et professionnelle. Cependant, il s'agit toujours de projets qui sont par ailleurs délaissés par le secteur privé à cause du fait qu'ils demandent trop de main d'œuvre par rapport aux gains qu'ils engendrent. C'est le cas du ramassage des déchets au porte à

27. Selon la « note de conjoncture » n.3, 2000 de la STATEC, le nombre de frontaliers a progressé de 11.2% pendant les premiers huit mois de l'année 2000 par rapport à la même période en 1999.

28. La plus grande entreprise privée dans le secteur artisanal au Luxembourg occupe 400 personnes. OPE en emploie 416.

porte aussi bien que de la construction des murs secs et des services de proximité. Dans l'un et dans les autres cas, aucune structure privée raisonnablement prendrait en charge ces activités car les coûts seraient trop importants à supporter par rapport au nombre de personnes employées.

D'autre part, s'il est vrai qu'il manque de la main d'œuvre au Luxembourg, la demande de travail du secteur privé s'adresse uniquement à la main d'œuvre spécialisée. Les demandeurs d'emploi, qui restent longtemps au chômage, sont ceux qui n'ont pas de spécialisation et que OPE accueille en priorité. Quelque part donc, OPE a la capacité de garantir au marché du travail une nouvelle disponibilité de gens qui autrement en seraient exclues car discriminées dans le processus productif traditionnel. Le fait donc d'accueillir beaucoup de personnes, correspond également au souci d'en réintégrer une partie équivalente sur le marché du travail en leur donnant la spécialisation dont la main d'œuvre luxembourgeoise semble manquer pour ne plus aller la chercher à l'étranger.

Un autre élément d'incompréhension et de critique porte sur la concurrence déloyale que OPE, selon nos interlocuteurs des deux fédérations rencontrées, opérerait vis-à-vis du secteur privé. Cette concurrence se situe principalement à deux niveaux : d'un part une concurrence par le prix, d'autre part une concurrence sur le marché public.

En effet, l'enveloppe importante de financements dont dispose OPE de la part du Ministère du travail ou des autres Ministères qui soutiennent certains de ses projets, implique la proposition de prix aux particuliers, pour les services de proximité par exemple, qui peuvent être jusqu'à trois fois moins chers que ceux des entreprises privées. D'autre part, grâce au but social de son action, OPE décrocherait des marchés publics importants desquels le secteur privé serait automatiquement exclu.

Il est vrai qu'une partie des grands travaux publics d'aménagement qui sont gérés à l'heure actuelle par OPE seraient plutôt du ressort des entreprises privées participantes à des appels d'offre publics. Cependant, la logique qui gère l'attribution de certains marchés publics à OPE n'est pas uniquement marchande. Elle se conjugue à une préoccupation sociale non seulement vis-à-vis des demandeurs d'emploi impliqués dans le projet mais également des populations touchées par ces travaux. Prenons l'exemple des projets environnementaux. Bien avant OPE cette préoccupation était inscrite dans les priorités du Ministère de l'environnement, cependant les chantiers de constructions de murs secs étant trop chers, aucun appel d'offre n'avait été disposé. C'est pour cela que le partenariat avec OPE a été envisagé. En

effet, le CIGS “ Perspective plein emploi ” qui gère ce projet ne se situe pas dans la relation avec le ministère comme une entreprise privée typique gérant uniquement la demande de travaux mais plutôt comme une agence de réinsertion, capable de répondre aux dynamiques marchandes tout en activant des procédures d’insertion pour les demandeurs d’emploi et de qualité de vie pour les habitants. L’apport de OPE dans ce projet n’est donc pas, donc, seulement sa compétence au niveau de l’encadrement et du suivi des travaux mais aussi sa spécificité dans l’accompagnement des jeunes en insertion. Cela facilite l’octroi de financements car il y a un consensus général au niveau politique envers des projets qui incluent les deux volets social et environnemental. En plus, les coûts sont ainsi répartis entre les différents ministères concernés par l’action : ministère de l’environnement, ministère de l’emploi, ministère des affaires sociales. Cette répartition ne pourrait pas être envisageable dans le cas d’une attribution du marché public à une entreprise privée.

De la même manière, au niveau des collectivités locales cette dynamique fonctionne pour orienter l’attribution de marchés publics locaux vers les CIGR/L. D’autant plus que, grâce au mode spécifique de financement que l’on a décrit plus loin, le Fonds Public pour l’emploi intervient à la hauteur de 75% pour le remboursement de ces actions²⁹.

Encore une fois ces constats pourraient aller dans le sens des critiques qui sont faites à OPE de concurrence déloyale. Cependant, d’autres observations nous montrent qu’il est nécessaire de nuancer ces oppositions pour trouver des solutions appropriées. Dans le cas de beaucoup de projets locaux gérés par les CIGL/R il n’y avait aucun marché auparavant. Les préoccupations liées à l’amélioration du cadre de vie des citoyens ainsi que la reconstitution du tissu social local n’étaient pas déclinés en projets d’aménagement touchant au champ de l’économique. Cette vision complexe du développement local, conjuguant l’action économique et sociale, a été portée par OPE et, encore avant, par ASJ. Ainsi, de nombreux champs d’activité économique se sont créés en trouvant une place sur le marché. Ces projets, issus de la demande de la population locale ainsi que pensés pour les demandeurs d’emploi (pour leur formation et insertion), n’auraient jamais vu le jour. Les aires de jeux dans les quartiers, les chemins pédestres, le réaménagement des biotopes, les services de

29. L’apport financier pour les projets locaux est partiellement assuré par la commune, en raison de 25% du budget prévisionnel établi par OPE. Le 75% restant sera financé par le Fonds pour l’emploi, qui dépend du Ministère du Travail et de l’Emploi.

proximité destinés aux personnes âgées, les nouvelles technologies à la disposition de tous, etc... Tant de projets réclamés à l'heure actuelle par le secteur privé comme de nouveaux marchés de développement. Mais, est-ce que le secteur privé serait capable de respecter les soucis, écologiques et socio-économiques, qui sont à l'origine de ces projets ?

Nous reviendrons sur les possibles développements de ce débat. Il est déjà possible d'affirmer que beaucoup de ces incompréhensions entre les acteurs du secteur privé et les acteurs de ce troisième secteur solidaire en formation, découlent du manque d'une définition claire au niveau législatif des champs d'action respectifs.

2. Les collaborations possibles avec le secteur privé

A l'heure actuelle des partenariats entre les représentants des entreprises privés et OPE sont déjà en place, car depuis le début de son action OPE a veillé à ce type de collaboration au niveau local. Ainsi des représentants de secteur privé participent au Conseil d'administration des CIGL/R. Cette participation est souvent l'expression d'une certaine méfiance à l'égard du rôle de OPE au niveau local et pour cela les acteurs du secteur privé se réservent une certaine marge de manœuvre pour limiter ce qu'ils définissent comme des « dérapages » dans la gestion des marchés locaux et de leur attribution. Le Président de la Fédération des Horticulteurs, par exemple, participe au CIGL de la ville de Stainford, et un menuisier local participe au CIGL de Esch, et ainsi de suite. Dans tous les cas, cette participation directe aux instances décisionnelles des CIGL/R est systématiquement demandée par les opérateurs de OPE, aux acteurs locaux au moment de la création d'une association locale. La participation de ces derniers est souvent dictée par la volonté de contrôler de prêt l'action de OPE, considéré comme un potentiel concurrent au niveau local. Si ce partenariat s'arrête souvent à ce premier stade, dans beaucoup de cas il évolue vers de formes de coopération plus compréhensives des réels objectifs de OPE qui limitent la portée des critiques au niveau local grâce à une prise de conscience des engagements sociétaux dont les CIGL/R sont porteuses.

Mais comment, concrètement, ce partenariat pourrait-il aller plus loin ? Des accords ponctuels avec les fédérations seraient souhaitables, adaptés au cas par cas aux exigences et aux différentes implications de OPE et des acteurs des secteurs privés concernés. Deux volets, en particulier, méritent plus de détails car dépassent les frontières des secteurs : la formation et le prêt de main d'œuvre.

Il nous semble évident que le volet formation est prioritaire pour engager cette voie de collaboration. Il s'agit d'un échange qui irait dans les deux sens. Les compétences des entreprises pourraient être transmises aux personnes en insertion de OPE par des formations qualifiantes gérées par des représentants du secteur spécifique. Ces derniers pourraient participer à la définition des contenus des modules des formations en les axant le plus possible sur les besoins existants sur les marché et également à l'animation de stage en entreprise facilitant ainsi l'intégration des personnes en insertion. Vice-versa, OPE, grâce à ses compétences dans le domaine de la formation, garantirait l'affluence de participants aux formations organisées par les entreprises privées qui, à l'heure actuelle, sont délaissées en particulier par les jeunes. En effet, ces derniers se sentent peu ou mal concernés par ces formations ponctuelles organisées par les Fédérations. Chez les Artisans on dénonce par exemple le peu d'implication des jeunes qui ne viennent pas à des formations qualifiantes expressément organisées pour pallier au manque de main d'œuvre sur le marché du travail. Depuis 1987, OPE est reconnu officiellement comme Organisme de formation professionnelle, en partenariat avec les Ponts et Chaussées et la Chambre des Métiers. Cette reconnaissance lui a été attribuée grâce à la capacité que ces acteurs ont eu d'atteindre le but de former des jeunes qui acceptent très mal, de par leurs expériences d'échec, toute relation avec le système éducatif et le monde du travail. Les compétences de OPE de former des jeunes, et moins jeunes, par des méthodologies adaptées à son public cible, en font le détenteur d'une nouvelle approche de la formation qui n'est pas disponible sur le marché typique du travail. Le temps, nécessaire pour encadrer des jeunes en difficulté, est souvent trop long pour un privé et il lui manque également les instruments adaptés aux exigences de ce public spécifique. OPE depuis tant d'années s'occupe de ce créneau et a eu le temps de mettre en place une méthodologie de formation spécifique, fondée sur deux axes fondamentaux, le *learning by doing* et d'autre part, le système d'apprentissage multimédia.

Une autre voie possible à explorer est l'idée de *pouvoir réaliser des mises à disposition de personnes en insertion auprès des entreprises traditionnelles*, il s'agirait d'une situation de prêt de main d'œuvre entre les CIGL/R et les entreprises privées. Des accords qui vont dans ce sens ont déjà pris forme et ont été validés par le Ministère du Travail et de

l'Emploi³⁰. Grâce à cet agrément il sera possible, par exemple, de mettre en place des échanges réguliers de ressources humaines entre le réseau OPE et des secteurs spécifiques dont les niveaux de compétence des employés de OPE sont recherchés. L'exemple du secteur de l'horticulture éclaire bien cette possibilité. Dans des périodes de pointe pendant lesquels les petites entreprises horticultrices ne peuvent pas répondre à l'augmentation de la demande d'interventions, il sera possible, grâce à des accords préalables, que des demandeurs d'emploi engagés dans les projets des CIGL/R soient mis à disposition du secteur privé. Ainsi, ces dernières pourraient répondre à la demande sans avoir à embaucher du personnel qui pendant l'été serait en sur effectif. L'intérêt d'une telle démarche va dans le sens de la recherche d'un partenariat possible entre les « différents marchés » et d'une plus grande flexibilité des personnes d'un secteur à l'autre. En même temps, pour OPE cela voudrait dire une plus grande reconnaissance sur le territoire et pourrait à ce titre être un moyen de favoriser l'insertion en développant l'interconnaissance de l'entreprise et de l'éventuel futur salarié.

3. Economie sociale, secteur public et économie solidaire

Les rapports difficiles peuvent aussi être détectés, même si ils sont apparus de manière moins flagrante, avec les organisations de l'économie sociale ou avec le secteur public. OPE en initiant de nouvelles activités répond à des demandes sociales qui pourraient relever de ces secteurs économiques. Ainsi, une garderie peut aussi bien être gérée par une commune que par une association agréée à cet effet par le Ministère. Ainsi l'activité d'OPE peut être perçue par l'économie sociale ou le secteur public et plus particulièrement par leurs salariés comme un facteur de déstructuration de leur mission ou de leur statut.

L'intérêt pourtant des initiatives impulsées par OPE tient à la capacité de cette organisation de :

- détecter de nouveaux besoins ;
- monter un partenariat local autour de ces demandes ;
- développer des services qui ne peuvent pas être couverts par le secteur public et les associations traditionnelles car n'entrant pas dans les cadres institutionnels pré-existants ;

30. Accord d'application de l'art.30, paragraphe (2) sous a) de la loi du 19 mai 1994 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main d'œuvre. Accord daté du 10 août 2001.

— intégrer un personnel qui ne serait pas intégré dans les services traditionnels et le former.

On pourra objecter, comme cela est fait par une partie du secteur privé, que c'est parce que les services fournis par les CIGL sont moins coûteux pour les collectivités locales que celles-ci s'engagent dans cette démarche. Cette perception économique et financière de la pertinence d'OPE n'est pas à négliger, elle ne doit toutefois pas occulter la pertinence des services développés.

La question qui se pose après le lancement de ces services et leur utilité sociale reconnue est celle de leur cadre d'institutionnalisation. Différentes options se présentent :

1. ces nouveaux services continuent à fonctionner à partir des mécanismes financiers d'une « économie d'insertion » où le Ministère du travail intervient avant tout pour l'intérêt de ces activités en terme d'insertion et de créations d'emplois.
2. les conditions de leur consolidation financière sont instaurées à travers la constitution de nouveaux cadres financiers dépassant les mesures d'aide à l'emploi :
 - 2.1. ces nouveaux services sont transférés vers des secteurs économiques traditionnels (qu'ils soient de l'économie publique, de l'économie sociale, ou de l'économie privée lucrative)
 - 2.2. ces nouveaux services restent au sein des CIGL et les pouvoirs publics reconnaissent le développement d'une économie solidaire.

Cette deuxième alternative d'une reconnaissance des nouveaux services pour la pertinence des activités, quelle que soit la nature de l'institutionnalisation des activités (économies privée lucrative, publique, sociale, solidaire) permet une véritable consolidation des services pour sortir d'une « économie d'insertion ». Elle demande toutefois de préciser la définition de l'économie solidaire et les conditions dans lesquelles elle peut se consolider au Luxembourg. C'est l'objet de la partie suivante.

Partie II.
**Les conditions de développement du réseau OPE et de
l'économie solidaire au Luxembourg**

1. ECLAIRCISSEMENT DU CONCEPT D'ECONOMIE SOLIDAIRE

1. Une confusion lancinante avec l'économie d'insertion

Pour une partie importante de ses interlocuteurs, l'action de OPE est entendue, avant tout, comme un moyen pour former les jeunes, et les moins jeunes, les aider à s'insérer dans le monde du travail et cela dans le prolongement des objectifs de l'asbl *Action sociale pour les jeunes* qui lui a donné naissance. Cependant, depuis la naissance d'OPE, en termes de politique vis-à-vis du personnel, deux axes nouveaux sont apparus : l'élargissement des caractéristiques des populations accueillies qui ne sont plus limitées aux jeunes et la reconnaissance du statut des personnes embauchées qui ne sont plus stagiaires mais salariés³¹. Tout cela inscrit pleinement l'action OPE dans le champ de l'économie solidaire et s'approfondit en plus du développement d'activités nouvelles répondant à des besoins insatisfaits ou mal couverts.

1. L'économie d'insertion comme moyen d'intégration dans l'économie marchande

Ces évolutions restent soit mal comprises soit inconnues à certains interlocuteurs de OPE. Nombre des personnes interviewées, montrent un grand intérêt pour l'effort fait par OPE lorsqu'il participe à créer des nouvelles opportunités pour des personnes en difficulté. A tous les niveaux cet engagement est reconnu comme un atout de son fonctionnement. Les habitants, l'Adem, les entrepreneurs, les politiciens, les collectivités locales... Dans un contexte socio-économique tel que celui du Luxembourg, le chômage ne fait pas partie des préoccupations majeures du pays. Dans ce cas si l'on suppose qu'il est possible de reconnaître une seule forme d'économie : l'économie de marché, on peut arriver jusqu'à laisser pour compte l'ensemble des personnes incapables de se faire une place dans un marché d'une telle performance. L'action de OPE est donc considérée comme louable car intervenant dans un domaine autrement délaissé.

Il reste que, la seule démarche envisageable, dans un scénario pareil, semble être celle du « sas », de la mise en place des moyens et des

31. Même s'il faut noter que les CAT pour les jeunes n'ont pas tous laissé la place à des CDD en dépit de la prise de position commune entre l'administration de l'emploi et l'Objectif plein emploi et de leurs propositions.

instruments nécessaires aux personnes en difficulté pour trouver, grâce à l'action de OPE, un tremplin vers un autre emploi sur le marché du travail traditionnel.

Ce type de fonctionnement rejoint celui des entreprises de formation professionnelle allemandes où les salariés sont souvent stagiaires et celui des entreprises d'insertion en France où les personnes en insertion sont sur des contrats de travail de droit commun mais à durée déterminée.

Cette approche suppose que malgré l'utilité reconnue localement des nouveaux services développés, ceux-ci ne peuvent être développés que par des personnes en insertion. Les forts taux d'insertion à l'issue du passage dans OPE légitiment d'une certaine manière cette politique d'insertion en termes de « sas » mais ils présentent des limites que cherchent à affronter d'autres approches de l'économie solidaire ou du tiers secteur.

Cependant, si les projets de OPE ne dépassaient pas ce premier stade de développement, le consensus vis-à-vis de son action serait facile à trouver. Et ce, à plusieurs niveaux :

— par rapport à l'ADEM, qui craint à l'heure actuelle, la possible « trappe à exclusion » qui peut engendrer la pérennisation des emplois dans OPE. En revanche, le positionnement de OPE uniquement comme structure de transition vers le marché du travail pourrait faciliter la démarche d'accompagnement et qualification de jeunes demandeurs d'emploi qu'est depuis les années 80 une préoccupation majeure de l'Adem ;

— par rapport au secteur privé qui trouvera chez OPE une nouvelle main d'œuvre formée et qualifiée capable de combler les besoins des entreprises ;

— par rapport à la communauté locale par la capacité de OPE de limiter la stigmatisation des personnes en insertion. Dans OPE, les demandeurs d'emploi ont un statut de salariés et sortent d'une situation stigmatisante de chômage et d'exclusion sociale. Egalement, ils retrouvent un lieu d'apprentissage qui participe à les émanciper aux yeux des habitants. Cet aspect n'est pas négligeable dans des communes où tous les habitants se connaissent et finissent par limiter les chances de sortie d'une situation donnée d'une personne en difficulté.

Bien que ce consensus serait plus ou moins élargi pour les raisons indiquées, il est vrai que nous serions ici face à un scénario qui limiterait

fortement la portée de l'action complexe du réseau OPE. Ce scénario possible, n'agirait que sur l'amélioration de l'offre de force de travail sur le marché. Le but d'une telle approche de l'insertion comme moyen d'intégration limite le rôle éventuel de OPE, ou d'autres asbl d'insertion, à la capacité de développement de ressources humaines formées et réaffranchies socialement et, au besoin, psychologiquement, pour qu'elles reviennent sur le marché. Ce dernier ne changerait, donc, en rien son fonctionnement ni ses méthodes ni ses domaines d'activités.

2. La confusion avec le tiers secteur d'insertion durable et l'économie protégée

La situation des personnes qui ne trouvent pas d'emploi à l'issue de leur passage questionne « *l'objectif de plein emploi* » de l'association. Elles retournent au chômage ou dans des mesures de traitement social du chômage, dans des statuts stigmatisant alors qu'elles pensaient avoir échappé à cette stigmatisation avec leur emploi de droit commun à OPE.

Cette situation est due aux mesures légales qui n'admettent qu'un soutien limité dans le temps pour les personnes en insertion. Seuls dérogent à ce principe les anciens salariés de l'Arbed. Pour ces derniers le Ministère du travail et les confédérations syndicales ont prévu un système *ad hoc*, la Cellule de reclassement (CDR), leur garantissant une permanence au sein de OPE jusqu'au moment de la préretraite à 57 ans. Il s'agit d'une vingtaine de personnes qui occupent des postes de chef d'équipe et qu'en raison de leur âge (la moyenne d'âge du personnel Arbed est de 51 ans), ne pourraient plus retourner sur le marché du travail dans des postes leur garantissant le même niveau de salaire et les mêmes acquis sociaux dont ils disposent à l'heure actuelle par le biais de la CDR.

La légitimation d'une démarche garantissant à OPE de pérenniser des emplois en son sein, au-delà des postes de son personnel interne, signifierait un pas en avant vers une réflexion sur la place à accorder au Luxembourg à un troisième secteur. Il ne serait plus du seul ressort du Ministère du travail, et de ses politiques actives de réinsertion, mais aussi des politiques sociales interrogées pour prendre en compte la situation spécifique de couches de travailleurs faibles et défavorisés. En particulier, la situation des chômeurs de longue durée et des chômeurs défavorisés (par leur état de santé physique ou mental, ainsi que pour des déficits sociaux) trouverait une nouvelle place dans le débat public. Il s'agirait de permettre à ces citoyens, comme à tout citoyen le droit au travail, dans des structures

adaptées, dans des mesures spécifiques, dans des activités nouvelles et pensées pour leur épanouissement.

Les difficultés à rendre légitime un dispositif qui permet aux personnes qui ne parviennent pas à s'insérer dans d'autres entreprises de pouvoir accéder à un emploi durable au sein d'OPE tiennent aux risques :

- de limiter le nombre de personnes pouvant être salariées à OPE ;
- de créer un « tiers secteur » réservé aux personnes ayant des difficultés d'insertion et ainsi de stigmatiser les personnes embauchées.

On pourrait toutefois objecter à ce « deuxième risque » que le fait de pouvoir obtenir un emploi est moins stigmatisant que l'enfermement dans le chômage. Néanmoins, cette objection montre les limites d'une solidarité envers les personnes exclues de l'emploi à des organisations spécialisées dans cette action solidaire.

Pour pallier au problème de la saturation de la structure qui empêcherait à OPE d'embaucher d'autres personnes à cause de la pérennisation de l'ensemble des emplois, il serait possible d'imaginer, comme le font les coopératives sociales italiennes de type B³², de ne pas donner une durée limitée au passage dans l'entreprise tout en garantissant un *turnover* vers le marché : en principe, une personne en insertion ne quitte pas l'entreprise sans avoir trouvé une issue positive. Les Régies de quartier en France ont aussi cette politique pour une partie de leur personnel.

En effet, dans ces initiatives européennes, pour favoriser l'insertion dans les entreprises traditionnelles, on cherche à obtenir les moyens permettant à l'encadrement technique d'aider à l'insertion socioprofessionnelle des personnes sortant des structures d'insertion. Ils bénéficient d'une confiance et d'une connaissance fortes des personnes qui peut les aider après leur sortie à démêler des problèmes sociaux, mais aussi à réussir leur passage dans une entreprise traditionnelle³³.

Cependant, conçu de cette manière, le tiers secteur pourrait se réduire à un ghetto pour les exclus et les marginalisés, remis au travail grâce à l'effort de la société. Et ce n'est pas ce cloisonnement qu'il serait souhaitable pour

32. Ils existent en Italie deux types de coopératives sociale, de type A et de type B, plus loin dans ce texte en sont décrites les caractéristiques.

33. Par exemple, elles peuvent expliquer aux responsables de l'entreprise qui embauche, les difficultés que rencontrent leurs nouveaux salariés et les moyens d'y faire face.

l'action des asbl qui, comme OPE, ne veulent pas limiter la portée de leur action à l'enfermement pérennisé dans des structures *ad hoc* d'un public « difficile ». Cette approche, est sous-jacente chez les services publics de l'emploi ou chez certains représentants des entreprises qui opèrent déjà un tri entre les demandeurs d'emploi qui peuvent aller directement en entreprise car sont aptes à retrouver un emploi dans la moyenne de trois mois, et les autres demandeurs d'emploi, incapables de trouver un emploi au bout de six mois, à cause de leur situation difficile. A l'heure actuelle, ces derniers, les « cas », sont en priorité destinés à OPE.

On retrouve cette problématique dans la volonté mentionnée par les responsables d'OPE de vouloir faire des activités développées par les CIGL et de l'économie solidaire un secteur économique à part entière avec un statut reconnu pour les salariés. La possibilité pour les salariés d'être employés sur des durées indéterminées dans ce secteur économique permettrait ainsi de stabiliser les emplois et les services rendus. La question se pose alors de l'évolution des salariés en interne, de la reconnaissance de conventions collectives pour ce nouveau champ. Ces questions sont importantes car il faut éviter de construire un sous-secteur qui risquerait de stigmatiser les employés.

3. La réponse à des demandes sociales insatisfaites

Une des difficultés résultants de l'impossibilité de pouvoir garder des personnes à durée indéterminée dans l'entreprise tient à la nature des activités développées. Lors des entretiens, des critiques ont été portées sur la durée limitée du temps de passage dans les CIGL/R. Elles résultent des inquiétudes des salariés sur leur possibilité de retrouver un emploi, mais aussi les difficultés que pose le roulement obligé du personnel pour fournir un service de qualité.

C'est par exemple, un chef d'équipe d'un service de proximité qui déplore qu'un des employés, salarié depuis deux ans, doive quitter le CIGL alors qu'il a la confiance des usagers, que ceux-ci le connaissent bien, et apprécient le travail réalisé. Ce sont encore ces formateurs du *Multimedia-stuff* qui se sont formés en même temps qu'ils formaient des usagers, ce qui pouvait poser des difficultés, et qui doivent laisser la place à d'autres non-formés qui vont rencontrer les mêmes difficultés à remplir cette fonction. De même, dans la collecte des déchets, les bourgmestres demandent un *turn-over* réduit, au moins pour les chefs d'équipes afin qu'un bon déroulement du service soit garanti. C'est le cas aussi des nouvelles activités développées dans le champ environnemental. Les compétences

acquises par les employés OPE, par exemple dans le cas des murs en pierres sèches, ont demandé une longue période d'apprentissage pour ces jeunes qui aujourd'hui détiennent un savoir-faire, voire un métier nouveau. La durée déterminée de leurs contrats est trop courte pour leur permettre un réel apprentissage ainsi que la réussite d'un chantier dont l'utilité sociale et environnementale est fortement reconnue par le Ministère de l'environnement.

Certaines activités, initiées par OPE dans des secteurs comme l'accueil de la petite enfance, sont déjà investies par l'économie sociale qui connaît une certaine reconnaissance institutionnelle. Dans ce cas, le CIGL a permis de révéler une demande sociale, de construire une offre de service puis de stabiliser le service en le faisant passer dans le « droit commun ». Ce type d'évolution n'est pas toujours aisée pour des raisons financières, mais aussi pour les barrières posées à l'entrée des personnes salariées dans ces nouveaux champs. Elle montre cependant l'importance du CIGL comme outil de développement local permettant de construire des services répondant à des demandes nouvelles ou peu satisfaites. L'activité des CIGL est alors aussi un moyen de développer des activités qui peuvent aller vers le public, vers l'économie sociale traditionnelle, voire peut-être aussi vers le privé ou de rester dans le secteur de l'économie solidaire.

Si la reconnaissance des activités et du statut des personnes dans l'économie solidaire est un enjeu de poids, il importe, nous semble-t-il, que cette reconnaissance ne se fasse pas par une déstabilisation des conventions existantes dans les domaines reconnus. C'est sur la construction de nouveaux champs d'activités et le renouvellement de champs plus anciens que l'économie solidaire a un rôle à jouer en veillant à ne pas détruire les structurations existantes. Il faut veiller à ne pas créer un secteur déconnecté des activités existantes. La reconnaissance de conventions collectives *ad hoc* pour un secteur d'économie solidaire pourrait, par exemple, poser des difficultés. En mettant en perspective avec des expériences européennes, on retrouve cette logique dans les mouvements d'économie solidaire évoluant en France (restaurants de quartier, activités culturelles, accueil de la petite enfance, aide à domicile...).

Il est clair que ce dernier scénario de développement est le plus ambitieux car il suppose la reconnaissance d'une capacité des initiatives de OPE à traduire de manière opérationnelle, les nouvelles exigences sociales et économiques des habitants. D'autre part, la pérennisation des emplois dans ce secteur a participé à reconnaître l'intégration d'une logique capable de dépasser la dichotomie entre travailleur ordinaire/normal et travailleur

défavorisé/exclus. Car aux deux serait reconnue la possibilité d'avoir un droit au travail égal dans des activités productives de bien et services sans distinction.

En conclusion, l'on pourrait dire que les trois approches : l'économie d'insertion comme moyen d'intégration dans l'économie marchande, le tiers secteur d'insertion durable et la réponse à des demandes sociales insatisfaites, sont actuellement en cours à OPE. Les politiques des pouvoirs publics se situent essentiellement dans la première logique exposée. Pourtant, la deuxième prend aussi corps avec les salariés de l'Arbed, mais aussi avec des personnes qui reviennent parfois à OPE. Enfin la troisième logique a aussi une certaine réalité avec la pérennisation de postes en interne qui ne sont pas dans l'encadrement et avec l'intérêt porté par les usagers, les pouvoirs publics aux activités développées pour elles-mêmes et non prioritairement pour l'objectif de création d'emplois qu'elles permettent. C'est cette troisième approche qu'entend développer OPE en entrant pleinement dans l'économie solidaire.

2. Les spécificités de l'économie solidaire

1. La reconnaissance de la pluralité des formes d'institutionnalisation économique

Les évolutions dont le réseau OPE est porteur en termes d'approche de la question sociétale de l'insertion des demandeurs d'emploi, ainsi que la préoccupation majeure d'un développement local répondant aux besoins nouveaux des populations, vont dans le sens d'une démarche d'économie solidaire. L'utilité sociale des projets des CIGL/R ne repose pas uniquement sur l'insertion de personnes en difficulté, mais intègre d'autres critères tels que l'accessibilité aux services, la durabilité des emplois, le contenu équitable et écologique des productions, etc... Le réseau OPE au Luxembourg, comme bien d'autres expériences en Europe, montrent qu'il est possible de faire de l'économie autrement. Au-delà des différences sectorielles, ce qui fait le caractère solidaire des différentes activités est en particulier la capacité à mobiliser des ressources sous des formes diverses. Par l'hybridation de celle-ci, il est possible de mettre en œuvre un processus qui se différencie fortement du fonctionnement des entreprises privées.

Trois pôles économiques sont mobilisés par les organisations d'économie solidaire :

— *le marché* dans lequel il y a mise en correspondance de l'offre et de la demande de services entre agents économiques par le mécanisme de fixation des prix ; le marché passe principalement par la vente de services à des acteurs privés, individus ou entreprises.

— *la redistribution* dans laquelle une autorité centrale publique ou privée rassemble des moyens pour ensuite les répartir selon les normes qu'elle fixe elle-même ; la redistribution passe surtout par l'attribution de fonds publics sous différentes formes qu'il faut explorer : achats de prestations de service, conventions, subventions d'équilibre, exonérations de charges sociales, aides à l'emploi... mais elle peut aussi passer par l'achat de prestations de services ou par des mises à disposition de biens et de personnes, ou encore émaner d'acteurs privés (fondations, caisses sociales...) qui délivrent des subventions.

— *la réciprocité* dans laquelle les échanges s'expliquent par la volonté d'entretenir ou de renforcer les liens sociaux entre différents groupes ou personnes ; ce dernier pôle économique se traduit principalement par les participations de bénévoles mais aussi les dons financiers.

Toutefois, la mobilisation de ces trois pôles économiques peut prendre des formes variées³⁴ dans chaque organisation de l'économie solidaire. En ce qui concerne OPE il convient de rechercher les modalités de versement de ressources les plus adaptées à la réalisation de ses objectifs. Ces types de ressources doivent être mis en relation avec les raisons pour lesquelles sont attribuées les ressources, ce qui renvoie aux différents postes de la comptabilité générale ; à condition néanmoins de valoriser les *éléments non monétaires directement liés à l'activité économique mais pas toujours valorisés* (exonérations de charges sociales, mise à disposition de personnel, locaux, bénévolat...) pour obtenir un compte de résultat complet.

Les ressources du marché proviennent essentiellement de vente de services aux consommateurs et par la réponse à des appels d'offres privés. Les cotisations et adhésions peuvent être une condition pour qu'il puisse y avoir échange marchand.

34. Pour ne prendre qu'un exemple, les financements de la redistribution provenant des pouvoirs publics peuvent prendre la forme de subventions attribuées suivant leurs critères propres, ou de conventions qui font l'objet de négociations avec « le financé », ou encore d'appels d'offre qui conduisent à une mise en concurrence des postulants au financement.

Les ressources de la redistribution prennent différentes formes.

a) *Le paiement des prestations de services* peut aussi être réalisé par des instances de redistribution selon trois modalités : appels d'offres de marchés publics avec ou sans clause sociale, subvention au consommateur, subvention au producteur. Quand il y a marché public, même si cette attribution de ressources peut se réaliser à partir d'une mise en concurrence entre différentes organisations, on est toujours dans le cadre de la redistribution.

b) *Les subventions* sont le plus souvent d'origines publiques mais peuvent aussi passer, par de grandes organisations privées de type fondations. Les mises à disposition de moyens en nature, que ce soit des moyens humains ou matériels, relèvent de la même logique. Elles financent l'activité de la structure selon deux modalités :

— dans un *cadre discrétionnaire ou réglementaire* qui exclut une négociation sur les engagements respectifs ;

— dans un *cadre de négociations* entre producteurs de services et financeurs.

Selon la capacité des organisations de l'économie solidaire existantes d'interagir avec les pouvoirs publics, dépendra leur situation dans un cadre discrétionnaire ou de négociations.

c) Les mécanismes de redistribution ne passent pas forcément par des financements de l'activité, ils peuvent aussi s'appuyer sur des *politiques actives en faveur de l'emploi*. Ainsi, la réduction de coûts salariaux pour certains types d'emploi passant par des exonérations de charges sociales ou par des aides à l'emploi, s'inscrit dans cette logique différente des deux précédentes interventions de la redistribution.

Les ressources de la réciprocité. De manière marginale, la réciprocité peut prendre des formes monétaires à travers des cotisations qui peuvent avoir un caractère obligatoire pour que le consommateur puisse accéder aux services (et qui sont alors à classer dans les ressources marchandes) ou résulter d'une démarche purement volontaire relevant de la réciprocité. Des dons individuels en numéraire de personnes voulant soutenir la démarche de l'entreprise, par exemple à travers le drainage d'épargne de proximité ou éthique. Mais, la réciprocité prend le plus souvent des formes non monétaires à travers *le don de temps* de volontaires qu'il est possible d'évaluer monétairement.

A l'heure actuelle, ces trois pôles ne sont pas mobilisés de manière effective dans le réseau OPE. On observe le prévaloir des ressources de redistribution qui prennent corps essentiellement à travers le *financement de mesures pour l'emploi provenant de l'Etat*, toutefois les collectivités locales et certains ministères interviennent aussi à partir de conventions négociées avec le réseau OPE. On relève aussi un faible apport des ressources non-monétaires, en particulier celles qui proviendraient du *don de temps* des bénévoles. Nous reviendrons sur ces limites plus loin.

2. La démocratie économique

En s'inscrivant dans une démarche d'économie solidaire, les promoteurs d'OPE conçoivent leur rôle comme novateur, au sens où ils créent de nouveaux métiers tout en participant à la réinsertion de demandeurs d'emploi. De ce fait, ce qui était conçu uniquement comme une tâche sociale, s'approprie un rôle proprement économique. Chaque projet mis en place par OPE, n'est que la création d'une micro-entreprise sociale. « *Micro-entreprise puisqu'il s'agit de petites entités productrices en termes de main d'œuvre à fournir, sociales dans la mesure où elles poursuivent le double but de remettre au travail des demandeurs d'emploi et de répondre à des besoins locaux* »³⁵.

S'inscrire dans cette démarche constitue un choix et une prise de conscience qui ont valeur de credo pour les promoteurs. Face aux situations sans issue auxquelles les demandeurs d'emploi sont confrontés, faute de mesures capables de répondre à leurs besoins spécifiques, et face au marché privé de plus en plus excluant et spécialisé, nos sociétés régressent. Le lien social, la proximité, la solidarité entre les gens se détériorent à la faveur d'un individualisme mercantile qui annule tout espoir pour ceux qui, aujourd'hui, sont exclus des « cercles vertueux » de l'enrichissement économique, aussi bien que pour les générations futures.

La production de biens et de services constitue une véritable priorité pour les opérateurs de OPE et chaque projet correspond à une commande réelle. Il s'agit en effet de montrer qu'il est possible de réconcilier l'économique et le social. Les activités de production s'associent au souci de réinsertion des demandeurs d'emploi aussi bien qu'à promouvoir les liens entre les hommes et entre ceux-ci et leur environnement.

35. Objectif plein emploi, *Package 2001*, CIGL Esch-sur-Alzette

En ce sens les projets de OPE dépassent une démarche de *mutual benefit* dont la caractéristique est de reconnaître que certaines catégories ou groupes d'individus ont des intérêts fortement homogènes et susceptibles d'être satisfaits par une action commune et par un soutien réciproque. Dans la démarche investie par OPE l'action d'entreprise a comme objectif la société en général, et non seulement l'intérêt de groupes spécifiques. De cette manière le réseau OPE, grâce à son fonctionnement spécifique en CIGL/R, interroge les politiques publiques territoriales qui opposent l'économique et le social, le « premier étant supposé rapporter et le second coûter ». A l'inverse, il préconise une approche globale de développement qui tient compte de l'ensemble des ressources humaines et naturelles y compris ce qui n'a pas de valeur marchande. Cette valorisation des ressources « cachées », des échanges non monétaires, des aspirations des gens qui font aussi la richesse d'un territoire est sans doute un des apports spécifiques des organisations de l'économie solidaire.

Pour aller plus loin dans cette démarche, vers une véritable démocratie économique, il ne s'agit donc pas uniquement de mettre en œuvre un retour à l'emploi trop souvent limité à la recherche de « nouveaux marchés » et à l'accompagnement individuel. De nombreuses initiatives locales de l'économie solidaire trouvent de nouvelles impulsions dans la mobilisation citoyenne ou bénévole et se pérennisent, comme on l'a vu, en mutualisant ressources marchandes, non marchandes et non monétaires.

3. Les coopératives sociales italiennes

Les coopératives sociales italiennes, finalité, poids croissant

Les initiatives proposées par OPE peuvent s'inscrire dans un mouvement plus vaste de développement de l'économie solidaire et de « l'entreprise sociale » en Europe. Les difficultés qu'elles rencontrent tant au niveau économique que juridique se posent aussi à des milliers d'expériences dans l'Europe entière. Pourtant certains pays ont avancé dans la prise en compte de leurs problématiques. De nombreux travaux ont tenté de définir le concept d'entreprise sociale dont les manifestations se retrouvent à un niveau international³⁶. Parmi ceux-ci, l'Italie avec la reconnaissance des coopératives sociales est régulièrement mis en avant par les réseaux de l'économie sociale et solidaire.

36. Pour plus d'informations, voir H. Clément et L. Gardin, *L'entreprise sociale*, 1999, réédition 2000, *Les notes de l'Institut Karl Polanyi*, disponible à www.karlpolanyi.org.

L'une des premières coopératives de solidarité sociale fut lancée en 1966 pour apporter un service à des enfants orphelins. Ce n'est que dix ans plus tard, cependant, que la coopérative en tant qu'entité légale commença à s'élargir et à se renforcer. En fait, jusqu'en 1976, il n'y avait qu'une dizaine de ces coopératives en Italie. Leur nombre commença à augmenter durant les années qui suivirent, lentement jusqu'en 1980 puis de plus en plus rapidement. En 1996, environ 3 000 coopératives³⁷ sont présentes sur le territoire national. Elles regroupent 75 000 travailleurs, environ 120 000 membres, environ 11 000 bénévoles, environ 400 000 usagers, 10 000 personnes défavorisées intégrées professionnellement pour un chiffre d'affaires annuel de 1,2 milliard d'euros.

Leur développement s'est effectué dans une optique économique visant à sortir de la logique de l'économie caritative tout en cherchant à créer de véritables emplois. La construction de l'activité a misé sur des petites structures en capacité de répondre aux besoins des usagers. L'action bénévole, nécessaire mais limitée, a trouvé un nouveau souffle quand elle a fait jonction avec un mouvement coopératif en quête de nouveaux axes de développement en matière de création d'emplois et de réponse aux demandes sociales. L'objectif de la coopérative est de *répondre à des besoins au sein de la communauté*. La coopérative de solidarité sociale se fixe deux objectifs supplémentaires qui la distinguent des associations italiennes et des organismes publics, elle cherche, en même temps, à être une entreprise, et à maintenir une démocratie interne.

Une reconnaissance législative de l'intégration de multi-parties prenantes

Depuis 1981, les coopératives de solidarité sociale réclamaient une loi nationale réglementant le champ de la solidarité, le statut coopératif n'étant pas adapté aux particularités de ce genre de coopératives. En effet, les coopératives de travail sont en principe destinées à conférer la propriété de l'outil de production à leurs travailleurs. Or, les coopératives de solidarité sociale mobilisent une base sociale plus large et hétérogène. L'apport de la loi 381 de 1991, qui a été débattue durant presque une décennie avant d'être votée, est de reconnaître la finalité de solidarité propre à ces entreprises. Ce n'est pas la maximisation des intérêts de ses associés qui est recherchée, mais « *l'intérêt général de la communauté pour la promotion*

37. Selon C. Borzaga, L'évolution récente de la coopération sociale en Italie - Aspects quantitatifs et qualitatifs, *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, n° 266 (76) 4ème trimestre 1997, pp. 55-63 ; pour un bilan complet cf. Consorzio "Gino Mattarelli, Secondo Rapporto cooperazione sociale, Fondazione Aquelli, Torino, 1997.

humaine et l'intégration sociale des citoyens. »³⁸ Les bénéficiaires de l'activité sont avant tout les associés de la communauté locale, ses habitants et plus particulièrement ceux en difficulté³⁹.

Cette loi instaure ainsi le principe, auparavant réservé aux associations, d'une solidarité tournée vers son environnement social et institutionnalise ainsi un retour aux fondements du mouvement coopératif qui s'en était éloigné pour poursuivre des objectifs principalement économiques et financiers. La loi permet dans cet objectif l'inscription statutaire de « *membres volontaires qui ont une action bénévole* »⁴⁰. Leur nombre ne doit toutefois pas être supérieur à la moitié du nombre total des associés qui sont donc majoritairement les salariés de la coopérative. L'organisation des entreprises entre salariés et volontaires trouve ainsi un cadre juridique inexistant dans de nombreux pays. La participation des collectivités locales, si elle est admise, est peu pratiquée.⁴¹

Deux types de coopératives sociales

Le mouvement des coopératives sociales et la loi qui vise à les soutenir distinguent deux types de coopératives de solidarité sociale. Leur objectif se réalise « à travers :

- a) la gestion des services socio-sanitaires et éducatifs ;
- b) le déroulement de diverses activités (agricoles, industrielles, commerciales ou de services) ayant pour but l'insertion dans le monde du travail de personnes défavorisées. »⁴²

Les coopératives dites de type A gèrent des centres sociaux, des centres d'hébergements, des services d'aide à domicile, d'aide aux personnes âgées... Les coopératives dites de type B, appelées coopératives de solidarité sociale pour l'insertion par le travail, ont une double production

38. Cf. *Loi du 8 novembre 1991*, n. 381, Réglementation des coopératives sociales, Article 1 définition. Version traduite en français par Istituto italiano di studi cooperativi « Luigi Luzzati », Roma.

39. Cf. C. Borzaga et S. Lepri, Social cooperation : the italian way to nonprofit enterprise, in *Well being in Europe strengthening the third sector*, Barcelona 27/29 May 1993, p. 9.

40. Cf. *Loi du 8 novembre 1991*, op. cit.

41. *Ibid.*, Article 11. « On peut admettre comme membres de coopératives sociales des personnes morales publiques ou privées dont les statuts prévoient le financement et le développement des activités de telles coopératives. »

42. *Ibid.*, Article 1.

qui les rapproche de la définition que l'on donne en France aux entreprises d'insertion par l'économique. Elles réalisent à la fois une production sociale, en favorisant l'intégration de personnes défavorisées sur le marché du travail, et une production économique par leur activité agricole, industrielle, artisanale ou de services.

Le fonctionnement économique

Cette loi a permis de redéfinir et d'organiser ces nouvelles structures s'appuyant sur le public, le marché et les contributions volontaires. Elle a surtout contraint l'Etat à réinterpréter son rôle face à ces nouvelles initiatives.

La loi prévoit que l'Etat italien peut déroger des normes en termes de marché public en faveur des coopératives sociales. Les coopératives de type B sont des instruments économiques, basés sur une démarche d'entreprise, mais qui s'oblige à intégrer dans ses propres forces de production des « personnes défavorisées » qui doivent « constituer 30 % des travailleurs de la coopérative »⁴³. L'emploi de ces personnes engendrent des exemptions de cotisations à la sécurité sociale.

C'est aussi leur emploi qui justifie la dérogation dans l'accès aux marchés publics. Cette dérogation permet une certaine consolidation économique, mais elle peut créer une dépendance au secteur public, et en particulier aux collectivités locales. Les régions qui ont un pouvoir particulièrement fort en Italie « adoptent des conventions types pour les rapports entre les coopératives sociales et les autorités publiques » et « édictent également des réglementations concernant la promotion, le soutien et le développement de la coopération sociale. »⁴⁴

Le statut des personnes défavorisées

Durant leur parcours, les personnes en insertion ont des contrats de travail de droit commun, mais ne sont pas toujours sociétaires de la coopérative pour des raisons judiciaires ou pour des raisons d'handicap ou parce que la coopérative ne le prévoit pas.

La différence centrale qui distingue les coopératives sociales italiennes de nombres de structures d'insertion par l'économique vient de ce que les modalités de financements publics, qui viennent d'être décrites, n'obligent

43. *Ibid*, Article 4.

44. *Ibid*, Article 9.

pas les initiatives à mettre fin au contrat de travail des personnes défavorisées après un temps fixé par les pouvoirs publics. Ainsi, pour Le Coste, coopérative de gestion et entretien des espaces verts qui travaillent avec des personnes en grande difficulté sociale ou déficience mentale, les périodes de passage des personnes en insertion allaient, en 1996, de 1 à 3 années, et 30 % de ces personnes étaient dans la coopérative depuis plus de 3 ans⁴⁵.

Les coopératives sociales ne conçoivent pas de pouvoir rompre le contrat d'un salarié en insertion qui n'aurait pas trouvé de solutions satisfaisantes à l'extérieur de l'entreprise. Ceci conduit à allonger la durée du travail dans l'entreprise. Ces processus d'insertion particulièrement structurés peuvent permettre aux personnes de retrouver du travail, dans des proportions parfois importantes. A Exodus⁴⁶, menuiserie travaillant avec des détenus, le principe est qu'après la peine alternative les détenus doivent partir. Toutefois, ils sont maintenus dans la coopérative tant qu'ils n'ont pas trouvé de solution externe. La moyenne de présence est de 8 mois avec un minimum de 15 jours et un maximum de 5 ans. Sur 63 personnes qui sont sorties de 1987 à 1994 :

— 39 personnes (la moitié d'entre elles étaient confrontées à des problèmes de toxicomanie) ont pu trouver un travail notamment dans le réseau des coopératives ou des donneurs d'ordre et 4 de ces personnes (dont 2 anciens toxicomanes et 2 anciens détenus) sont même devenues sociétaires d'Exodus ;

— 18 ont eu un parcours d'insertion positif (en terme de suivi) mais il est difficile d'avoir des éléments sur leur situation actuelle car tous les détenus ne sont pas originaires de la Région et certains retournent dans leurs provinces ;

— 6 (soit moins de 10 % des personnes sorties) n'ont pu mettre en œuvre leur projet et sont retournées en prison.

Le modèle classique d'insertion et le modèle proposé par les coopératives sociales italiennes.

Si nous avons choisi l'exemple italien parmi les multiples exemples qui existent en Europe, c'est parce que la réflexion sur la place à reconnaître à l'économie solidaire dans le cadre législatif et donc dans le fonctionnement économique d'ensemble du pays, a duré longtemps mais est arrivée à

45. Burruni et al., *op. cit.*, p. 32.

46. *Ibid.*, p. 42-44.

définir les champs d'implications des différents acteurs économiques. Surtout, les coopératives sociales italiennes sont porteuses d'un modèle d'insertion alternatif à ce marché.

On pourrait ainsi schématiser les caractéristiques des deux modèles possibles d'insertion : le modèle classique et le modèle d'entrepreneuriat social.

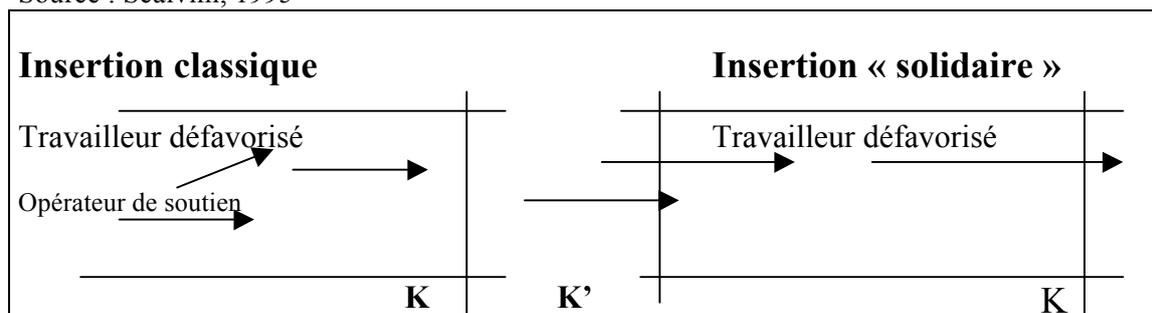
Dans les deux cas il s'agit de dépasser la dichotomie existante entre travailleurs défavorisés et travailleurs ordinaires. Selon le modèle classique cela se réalise en pratique par des actions diverses de soutien, dont la formation et l'accompagnement sont les plus typiques. Et ce, grâce au concours de travailleurs sociaux ou opérateurs qui se chargent de l'insertion du public défavorisé.

Le modèle d'insertion envisageable pour les organisations de l'économie solidaire (et déjà réalisé par les coopératives sociales italiennes) déplace la problématique de l'insertion des politiques sociales aux politiques actives du travail. Il s'agit en effet d'associer l'insertion à des actions à caractère entrepreneurial.

Les organisations de l'économie solidaire ont pour but premier d'élargir le champ de la demande en créant une demande spécifique destinée uniquement aux personnes défavorisées. Celles-ci rentrent dans le monde du travail grâce à des organisations qui conjuguent à la fois capacité productive, valorisation de la force de travail faible et actions de support pour ce public en difficulté.

Pour le première modèle il s'agit d'agir en priorité sur l'offre de travail, en améliorant ses performances et ses ressources, le deuxième se préoccupe à la fois d'agir sur l'offre et sur la demande de travail par l'abaissement du seuil d'accès au marché du travail des travailleurs défavorisés.

Source : Scalvini, 1995



Dans le modèle classique des opérateurs essayent de rapprocher le plus possible le travailleur défavorisé du seuil limite d'accès au marché du travail (K). Tandis que dans le modèle solidaire les organisations se structurent et créent des actions productives de manière à baisser ce seuil en associant des travailleurs défavorisés à des travailleurs ordinaires, en mettant en place des activités d'innovations sociales répondantes aux besoins insatisfaits des populations locales.

Cet exemple est explicatif de la démarche qu'OPE est en train d'aborder au Luxembourg, avec toutes les limites et les difficultés qu'elle implique.

2. L'EVOLUTION DES MODES DE FINANCEMENTS

1. Limites des financements d'insertion

1. Un montage financier incitatif pour les collectivités locales

Le partenariat entre OPE et les administrations communales est établi par une Convention qui règle les relations entre les deux instances. Sans l'accord de l'ensemble du conseil communal (ou des conseils communaux lorsqu'il s'agit d'un GIGR) les projets ne peuvent pas être financés. Les projets financés concernent la mise en place de services divers. Et ce, en raison des besoins locaux détectés par l'ensemble des partenaires territoriaux, qui constituent le conseil d'administration du CIGL/R. OPE se chargera de la réalisation pratique et de la surveillance des projets, par le biais de son équipe technique ainsi que de son agent de développement. Les demandeurs d'emploi, qui participeront aux projets, sont en priorité des ressortissants de la commune où le projet sera activé. De cette manière, à la fois la commune participe à la lutte contre le chômage dans son territoire de compétence et les habitants bénéficient de nouveaux services.

L'apport financier est partiellement assuré par la commune, en raison de 25% du budget prévisionnel établi par OPE. Le 75% restant sera financé par le Fonds pour l'emploi, qui dépend du Ministère du Travail et de l'Emploi. Il s'agit d'un montage financier particulièrement incitatif pour les collectivités locales.

Du fait d'un financement important de la part du Ministère du travail, les communes reçoivent, de manière indirecte, une aide considérable de la part de l'Etat pour leur territoire, à affecter à la lutte contre le chômage. En effet, grâce à la démarche activée par OPE, les bénéficiaires des actions mises en place touchent, non seulement les demandeurs d'emploi, mais également l'ensemble de la collectivité, selon la logique du développement local.

Ainsi, en partenariat avec les services techniques des communes, l'OPE a déjà monté de nombreux projets d'aménagement d'espaces verts, de collecte et tri de déchets, de construction d'aires de jeu pour enfant, de services de proximité pour les personnes âgées. Ces types d'intervention, ont l'avantage d'intégrer les demandeurs d'emploi dans des projets proches des besoins des habitants pour faciliter ainsi leur insertion professionnelle et sociale. Les habitants, informés des finalités des projets d'OPE, en apprécient à la fois l'utilité pour la lutte contre le chômage et la valorisation de leur habitat.

Pour les communes, il s'agit d'une initiative qui a, en général, de bons retours en termes d'image vis-à-vis des électeurs car elle contribue concrètement à la lutte contre le chômage au niveau local, aussi bien qu'à la qualité de vie locale.

Les projets financés concernent davantage des actions au niveau local qui ne sont pas estimées concurrentielles vis-à-vis d'autres acteurs déjà actifs sur le territoire. C'est pour cela qu'il s'agit pour la plupart d'attribution de parts de marché où le secteur privé est peu présent.

Le coût pour les communes reste très faible par rapport aux chantiers mis en place. Chaque convention entre la commune et OPE indique de manière très détaillée, grâce à un *Package* annexé à la convention, les modalités de mise en oeuvre du projet/chantier, les publics visés, les emplois créés, les types de contrats d'embauche, les coûts du matériel, les temps de réalisation du projet, les partenariats mobilisés sur l'action, etc.

2. Les limites du montage financier

La plus grande partie des incompréhensions et des blocages de la communication avec les différents acteurs du secteur public et du secteur privé se situe à ce niveau. En effet, 300 millions de LUF sont actuellement versés à OPE par les pouvoirs publics. Les CIGL profitent grandement des financements publics qui sont à l'origine de l'intérêt que beaucoup de communes portent aux projets de OPE dans leur territoire. Les acteurs du secteur privé s'inquiètent de la croissance d'activité d'OPE qu'ils estiment ne pas respecter les règles du marché.

En outre, il nous semble que la demande d'OPE, soutenue par l'Adem⁴⁷, de pouvoir recourir à des contrats de droit commun pour tous devrait être prolongée par la possibilité d'intégrer sur des contrats à durée indéterminée les personnes recrutées. Ceci soulève une autre conséquence. Le fonctionnement économique actuel est basé sur le financement de postes, or on peut se demander, si les salariés une fois formés et intégrés durablement ce n'est pas l'activité en tant que telle qui devrait être financée par des instances *ad hoc* (ministères compétents, collectivités locales, clients...).

47. Document interne, *Prise de position commune entre l'ADEM et OPE par rapport à la situation actuelle des CAT au sein de OPE – Proposition commune d'une alternative entre l'ADEM et OPE*, Schiffflange, mai/juin 2000.

2. Des financements prenant en compte la nature des services

Les projets développés par les CIGL, de la même manière que les des « initiatives locales de développement et d'emploi » identifiés par la Commission européenne⁴⁸, questionnent la séparation opérée par la théorie économique entre services individuels et services collectifs. Pour la théorie économique classique, les services individuels sont des services dont la consommation est divisible c'est-à-dire pour lesquels l'utilisateur et sa consommation peuvent être clairement identifiés, et dans laquelle les services collectifs sont indivisibles parce que leur consommation est "non rivale" (la consommation du service par un individu n'entrave pas celle des autres) et "non exclusive" (il est impossible ou fort coûteux d'empêcher l'accès à ce bien pour une partie de la population).

Une partie des initiatives développent des *services collectifs*, au sens traditionnel du terme, en particulier quand elles créent des services qui répondent à des problèmes environnementaux comme une meilleure gestion des ressources naturelles (activités de récupération des ordures ménagères) ou l'aménagement de l'espace (construction de murs secs, aménagement des bords de route). Le caractère relationnel de ces services est plus ou moins important suivant les activités, la gestion des déchets a un caractère quasi-industriel si l'on approche le service uniquement à travers l'acte de collecte mais elle a aussi une dimension relationnelle quand il s'agit de responsabiliser les populations pour qu'elles participent autrement au service.

A côté de ces services collectifs, les initiatives proposent aussi des services qui tout en étant individuels parce que leur consommation est divisible n'en présentent pas moins des bénéfices collectifs valorisés par la collectivité ; en ce sens, il est possible de parler soit d'*utilité sociale* soit de services *quasi-collectifs*. A ce titre la régulation publique dont ils font l'objet témoigne de ce que les bénéfices attendus ne concernent pas uniquement les consommateurs privés qui y ont recours, ils mettent en jeu des critères de justice sociale ou conduisent à prendre en compte les externalités qu'ils engendrent portant sur d'autres agents⁴⁹. Ainsi les pouvoirs publics

48. Cf. Laurent Gardin, Jean-Louis Laville (sous la direction de), *Les Initiatives locales en Europe, Bilan économique et social d'initiatives locales de développement et d'emploi en Europe*, Paris : CRIDA, étude réalisée pour la Commission des Communautés Européennes, DGV, 1998.

49. Cf. M. Nyssens, F. Petrella, L'organisation des services de proximité à Charleroi : vers une économie plurielle ? Belgique : Louvain la Neuve, UCL, *Cahiers du CERISIS*,

interviennent dans le financement des services aux personnes dépendantes, la garde d'enfants... pour que les usagers puissent accéder au service mais aussi parce que la situation de ces personnes intéresse la collectivité dans son ensemble. Pour ces services, un mixage entre des ressources provenant de la participation financière des usagers et celle des pouvoirs publics est possible.

1. Les financements des services individuels et quasi-collectifs.

Parmi les services développés dans les CIGL, les services aux personnes, services de proximité, garde d'enfants... entrent dans le cadre des services individuels ayant une utilité quasi-collective.

L'intervention des pouvoirs publics pour soutenir ce type de service peut prendre des formes différentes :

- le soutien à la demande de service, en donnant les moyens aux usagers d'accéder aux services ;
- le soutien à l'offre de service, en soutenant le prestataire de service pour que ces services soient accessibles.

1. La solvabilisation de la demande

Le soutien à la demande peut prendre des formes diverses avec des conséquences différentes en termes d'accessibilité aux services différentes et de garanties offertes par les prestataires.

Ainsi, en France, différentes mesures ont favorisés⁵⁰ le développement des services aux personnes en suivant des logiques très différentes.

Les *déductions d'impôts* pour les services réalisés à domicile (ménage, aides aux personnes âgées, jardinage, garde d'enfants...) ont permis le développement d'un nombre important d'emplois mais cela, au détriment de la justice sociale puisque la moitié seulement de la population française paie l'impôt sur le revenu et peut bénéficier de déductions d'impôts.

Les *exonérations de charges sociales et simplifications administratives* (à travers le chèque emploi service) pour l'emploi direct par l'utilisateur

96/1, 1996 ; J.-L. Laville, M. Nyssens, Les services de proximité : un enjeu de société, Wallonie, novembre 1996.

50. Cf. Gardin L., Développer les services aux personnes, 2000, *Les notes de l'Institut Karl Polanyi*, disponible à www.karlpolanyi.org.

employeur ont eu aussi des effets en termes de développement de l'emploi mais au détriment de la qualité de ces emplois. Ceux-ci se sont développés essentiellement dans des rapports de gré à gré ne prenant pas en compte la nécessaire régulation collective, la professionnalisation des salariés et offrant des temps de travail très partiels et éclatés entre différents employeurs. En outre, si ces dispositions ne favorisent pas uniquement les ménages les plus aisés, comme les déductions d'impôts, elles n'ont pas un caractère redistributif qui permet de rendre les services accessibles au plus grand nombre.

Le *Titre emploi service* (à ne pas confondre avec le chèque emploi service) permet de partager le coût du service entre l'utilisateur et les comités d'entreprises ou entre l'utilisateur et les collectivités locales par l'intermédiaire de leur Centre communal d'action sociale. Son développement est encore limité faute d'un abondement suffisant de ces tiers payeurs. Toutefois, ce mécanisme offre la possibilité de mieux prendre en compte l'accessibilité au service en modulant le financement des tiers payeurs suivant les niveaux de ressources des usagers ou leur besoin (nombre d'enfants, niveaux de dépendance...). En outre, il ne peut être utilisé que dans le cadre de services rendus par des prestataires et pas dans des rapports de gré à gré, ce qui offre plus de garanties pour les salariés. Des propositions ont été faites pour améliorer ce titre emploi service en étendant les services qu'il pourrait couvrir et les tiers payeurs qui pourraient abonder à son financement⁵¹.

Enfin, des *prestations en espèce* peuvent être versées aux usagers en fonction notamment de leur dépendance pour qu'elles choisissent elles-mêmes l'organisation ou la personne qui leur rendra des services. Ce mécanisme permet la prise en compte des besoins des usagers et leur niveau de ressources.

Brièvement décrits, ces mécanismes de solvabilisation de la demande des usagers montrent les principales dimensions qu'il faut prendre en compte pour leur élaboration :

- l'établissement ou non de barème suivant le niveau de ressources des usagers ;
- la prise en compte de leur besoin (niveau de dépendance, âge, nombre d'enfants...)

51. L. Gardin, *op. cit.*, et G. Cette, P. Heritier, D. Taddei et M. Thery, M. Debonneuil et R. Lahidji, *Emplois de proximité*, La Documentation Française, Rapports du Conseil d'analyse économique, Premier ministre, n°12, 4° trimestre 1998.

— la nature des prestataires de services agréés : associations et-ou entreprises et-ou gré à gré et les exigences posées par les pouvoirs publics sur la formation, la qualité des services...

2. L'appui à l'offre de service

Si la solvabilisation de la demande permet aux usagers de choisir leur prestataire de service, elle n'est cependant pas suffisante pour constituer une offre pérenne de service pour plusieurs raisons.

La création de l'offre sur ces champs d'activité n'est pas spontanée et pour qu'une offre puisse se créer, il est nécessaire que des financements publics viennent appuyer la constitution de ces nouveaux services et leur démarrage. A cet égard, il faut noter que, en France, les entreprises privées lucratives qui ont, depuis 1995, la possibilité de se développer dans le champ des services aux personnes, représentent une part très faible de l'offre de service⁵². L'impossibilité de faire du profit, du fait de la faible rentabilité économique de ces services, peut expliquer cette déficience d'entreprises lucratives sur ce champ.

La limite du financement à partir de la demande tient à l'impossibilité de toucher un public stable pour certains services. Ainsi, le nombre d'enfants accueillis dans une halte-garderie peut être sujet à de fortes variations. Pourtant, en choisissant d'offrir un service durable, qui ne dépend pas du taux de fréquentation, les pouvoirs publics offrent un service ayant une dimension collective. Toutefois, les pouvoirs publics doivent aussi être à même si le service s'avère déserté, de ré-interroger les initiatives sur leur pertinence, leur adéquation à la demande des usagers...

Des aspects tels que la formation, l'insertion de personnes ayant une moindre productivité doivent aussi être une dimension qui ne peut pas être prise en compte par un financement de la demande. Cela ne signifie pas que le service doit être financé en totalité à partir de mesures pour l'emploi mais que l'on doit aussi reconnaître sa contribution à l'insertion.

On le voit les dispositions à prendre pour pérenniser les services individuels ayant une utilité quasi-collective et passer d'une gestion des ressources humaines à partir de CDD à une stabilisation et une

52. Fin 1997, 64 entreprises seulement sont actives et représentent 2 % de l'activité. Cf. B. Enjolras, J.-L. Laville France : des services locaux, associatifs et publics, confrontés à des règles changeantes, in J.-L. Laville, M. Nyssens (Dir.), *Les services sociaux entre associations, Etat et marché*, Paris : La Découverte / MAUSS / CRIDA, 2001, p. 35.

professionnalisation des salariés en CDI sont complexes. Cette complexité est en partie liée à la difficulté d'intégration par les pouvoirs publics des nouvelles demandes sociales que font émerger les CIGL. Toutefois, l'exemple de la mise en place de l'assurance dépendance montre leur capacité à reconnaître de nouveaux besoins.

2. Les financements « quasi-marchands » des services collectifs

En terme économique, les services collectifs sont financés essentiellement par les pouvoirs publics même si leur réalisation peut être confiée à différents types d'acteurs économiques : entreprises privées lucratives, en interne par le service public, associations... Les modalités de financement de ces activités prennent des formes variées selon les modalités d'attribution de ces « marchés ». On distingue deux grands types de marchés selon que les collectivités locales les délivrent avec ou sans appel d'offres. Pour distinguer les marchés relevant d'appel d'offre de ceux relevant du gré à gré, les législations nationales fixent un montant à partir duquel le passage par des procédures d'appel d'offres est obligatoire.

Au Luxembourg, ce montant est particulièrement bas (*chercher le montant*) alors que dans d'autres pays de la Communauté européenne, donc soumis au même droit communautaire, il peut atteindre des sommes plus élevées. En Italie, par exemple, les autorités publiques peuvent conclure *des conventions directes* avec des coopératives sociales de type B quand le montant ne dépasse pas 200 000 euros. Les raisons d'une telle politique proviennent des objectifs des coopératives sociales de type B en termes d'insertion et aussi de leur finalité de service à la communauté qui se réalise à partir d'une intégration de multiples parties prenantes⁵³.

D'autres formules permettent de reconnaître l'apport spécifique des organisations d'économie solidaire à travers *l'introduction de clauses sociales* pour la réalisation de marchés passés par appel d'offres⁵⁴.

D'autres formules, encore, permettent de *réserver une partie des marchés publics* à des organisations de l'économie sociale et solidaire dont la définition est, rappelons-le, non réductible à leur contribution à la lutte

53. Cf. *Infra*, Partie II.1.3. Les coopératives sociales italiennes.

54. *L'utilisation de la clause du mieux-disant social dans les marchés publics : une simple affaire de volonté politique et d'ingénierie sociale*, Patrick Loquet, Maître de conférences - Directeur du Centre de ressources sur l'économie solidaire et le développement local de l'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis.

contre l'exclusion. Ainsi, en France, la réforme du Code des marchés publics a introduit « le quart réservataire » dans ces conditions : “ lorsque les marchés visés par le code des marchés publics font l'objet d'un allotissement et portent, en tout ou partie, sur des prestations susceptibles d'être exécutées par des *sociétés coopératives et des associations visant à promouvoir l'emploi des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion ou l'esprit d'entreprise indépendante et collective, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement*, un quart des lots fait l'objet d'une mise en concurrence de ces structures coopératives et associatives. ”⁵⁵

La régulation marchande par le prix n'est qu'une des modalités d'attribution de marchés par les pouvoirs publics. Les rapports financiers entre organisations d'économie solidaire et pouvoirs publics peuvent aussi inclure d'autres dimensions liées :

- au statut des initiatives et à leur caractère ou non lucratif ;
- aux caractéristiques de personnes employées ;
- à la nature des activités et à leur utilité sociale.

Le panorama de ces possibilités de contractualisations entre organisations d'économie solidaire et pouvoirs publics montre des voies possibles d'évolution des financements des CIGL dans un objectif de pérennisation des services et des emplois. Toutefois, les dispositions qui viennent d'être rapidement exposées réduisent leur activité à la réalisation de « quasi-marchés » en masquant les régulations locales et sectorielles autour de la création de nouvelles activités que promeut et cherche à développer le réseau OPE.

3. Les régulations territorialisées et sectorielles

L'effet levier de l'appui du Ministère de l'emploi a permis au réseau OPE d'engager les collectivités locales dans des démarches permettant la construction de nouvelles activités en veillant à ce qu'elles fassent l'objet d'un consensus au niveau local, construit à partir de multiples parties prenantes⁵⁶. Le problème qui se pose est qu'une fois que les personnes sont en CDI, le Ministère de l'emploi n'estime plus être compétent pour

55. Code des Marchés publics : amendement législatif favorable aux Scop, *Scop Hebdo* n° 6, mai 2001, <http://www.scop-entreprises.tm.fr/>, c'est nous qui soulignons.

56. La partie suivante traite plus précisément de cette question.

soutenir les services. Cette suspension du soutien ministériel pour cause d'arrêt du *turnover* est une difficulté importante qui demande de trouver d'autres modalités d'appui public qui ne peuvent pas être uniquement au niveau local. Cet arrêt d'un soutien du Ministère de l'emploi demanderait un engagement si fort des collectivités locales qu'il paraît peu probable. C'est pourquoi, des propositions sont avancées en termes d'implications des pouvoirs publics nationaux pour soutenir les services individuels quasi-collectifs de la manière qu'ils ont pu le faire avec l'instauration de la prestation dépendance. De telles démarches sont aussi possibles au niveau des services collectifs. Or le danger d'une régulation nationale de ces services serait de faire mettre en retrait les régulations locales qui se sont instaurées au niveau local avec la mobilisation des acteurs locaux qu'ils soient élus politiques, patrons, syndicalistes, ou associatifs.

De même, OPE est réticente par rapport à une régulation quasi-marchande de son activité qui selon les cas :

- lui laisserait une part des marchés publics mais l'entraînerait dans une régulation marchande;
- introduirait des clauses sociales d'insertion mais qui risqueraient d'entraîner une stigmatisation de ses salariés dont elle veut sortir.

Les régulations sectorielles

A travers ce positionnement d'OPE, on note sa volonté de ne pas fonder un tiers secteur dont les frontières avec le secteur marchand et le secteur public seraient strictement découpées. Pour le réseau, les frontières entre économie publique, économie marchande et économie solidaire ne sont pas étanches ni pas rapport au parcours professionnel des salariés ni pas rapport au fonctionnement économique de ses activités. Ainsi, dans le projet de Charte de coopération avec la fédération des Horticulteurs, on relève une volonté d'organiser ensemble des chantiers plutôt que les pouvoirs publics attribuent à l'un ou à l'autre ces marchés. Ce type de régulation pourrait passer par des mises à disposition de personnel d'OPE dont l'autorisation vient d'être accordée par le Ministère de l'emploi. Ce mode de régulation concernerait les projets d'aménagements publics « octroyés » c'est à dire qui n'ont pas émergé prioritairement grâce à l'action de développement local d'OPE. Ces modes de coopération avec le secteur privé ne sont pas réductibles à des rapports marchands mais ont une portée sociale fondamentale.

Les régulations locales.

D'autres activités n'ont pu émerger que parce que OPE les a initiées à partir de ses pratiques de développement local et sa capacité à intégrer des populations éloignées de l'emploi pour les réaliser. C'est le cas des services individuels d'utilité quasi-collectifs comme de certains services collectifs (aides de jeux, murs en pierres sèches...). Des régulations marchandes peuvent se mettre en place sur ces services en faisant entrer en concurrence OPE avec d'autres opérateurs. Cependant, les exemples étrangers d'ouverture à une régulation concurrentielle de tels services ne sont guère probants. On l'a vu les entreprises françaises n'ont pas réussi à percer dans le champ des services aux personnes pour des raisons économiques (la faible lucrativité du champ) mais aussi nous semble-t-il de part les difficultés qu'ont les entreprises privées d'associer de multiples acteurs à la réalisation de leurs activités. Là est l'apport d'OPE dans le développement de ces nouvelles activités, là aussi se trouve aussi le risque d'instaurer une régulation marchande de son activité.

Pour tenter de nous résumer sur les évolutions financières à instaurer. Le réseau OPE veut s'engager dans la consolidation de ses activités qui ne l'obligent plus à avoir une politique de sas envers ses salariés. Cette évolution demanderait donc l'instauration de financements pour les services rendus et non plus liés prioritairement aux caractéristiques des personnes embauchées. Or ces financements de l'activité prennent essentiellement corps à travers une régulation marchande mettant en avant la concurrence sur la coopération, le prix sur la reconnaissance de l'utilité sociale, le marché sur les régulations locales solidaires. C'est en prenant compte de ces dimensions que les initiatives locales pourront se consolider. Des voies sont déjà ouvertes comme le montre l'instauration du titre emploi-service en France, ou les rapports noués entre coopératives sociales et pouvoirs publics. Il convient maintenant de les adapter au contexte luxembourgeois, sans les plaquer mais en tenant compte des pratiques existantes. En effet, les choix qui seront faits entrent dans le cadre d'une construction socio-politique où interviennent des acteurs pas seulement politiques mais aussi patronaux, syndicaux, associatifs. Une orientation vers telles ou telles options n'a rien de « naturelle », ce champ des possibles montre les interactions existantes entre l'Etat, le marché et la société civile ou pour parler en terme d'acteurs entre les élus, les représentants du secteur privé, les usagers, les salariés, les bénévoles... que le réseau OPE mobilise déjà au niveau local.

3. DE NOUVELLES FORMES D'ENTREPRENEURIAT SOCIAL

1. L'implication de multiples parties prenantes

La pertinence des initiatives de l'économie solidaire ne tient pas tant à leur capacité à investir des marchés délaissés par l'entreprise privée qu'à leur possibilité d'associer dans leur fonctionnement des acteurs variés qui vont permettre à l'offre créée d'être en adéquation avec la demande de service.

Le réseau OPE s'inscrit dans une démarche qui promeut une nouvelle forme d'entreprise non seulement pour l'ensemble des services qu'il offre, mais également pour sa manière d'organiser le travail avec les partenaires au sein des CIGL/R. Il ne s'agit pas tout à fait d'un modèle achevé aboutissant au multisociétariat mais il est vrai que des efforts sont faits pour se référer à des principes de solidarité et de démocratie, pour associer plusieurs parties-prenantes à son action. Dans d'autres expériences d'économie solidaire internationales le multi-partenariat se structure autour de cinq « collègues » principaux représentants des différents intérêts et besoins : les salariés ; les usagers ; les bénévoles ; les collectivités publiques et leurs groupements ; toute personne physique ou morale qui contribue (par tout autre moyen) à l'activité de la structure.

En ce qui concerne les CIGL/R leur fonctionnement démocratique s'appuie principalement sur les Conseils d'Administration qui regroupent les différents représentants.

Les C.A. sont composés, outre que par les élus locaux et les agences régionales de l'administration de l'emploi, par les syndicats, les représentants du patronat, ainsi que par des représentants du monde associatif local ou des simples citoyens partageant les préoccupations de lutte contre le chômage. La participation au Conseil d'Administration est bénévole et souvent se fait par réseaux de connaissances locaux. Ses membres sont le plus souvent les initiateurs du projet de montage d'un CIGL/R en partenariat avec OPE. La place de Président du CIGL/R est, en général, attribuée à un élu.

L'ensemble des membres du C.A. a un rôle de relais avec les habitants. Grâce à leurs provenances diverses, ils sont capables d'agir en réseaux dans leurs différents domaines d'activité pour expliquer quelle est l'action et quelles sont les priorités de OPE et, plus particulièrement, des CIGL/R. Ce rôle relais est assez important car fonctionne comme un filtre pour des éventuels conflits d'intérêt qui pourraient se produire au niveau local entre

OPE et les représentants du secteur privé, associatif et public. En même temps, cela agit comme élément sensibilisateur, parmi d'autres, aux problèmes liés à l'exclusion sociale et à l'intégration des demandeurs d'emploi.

De plus, la taille des communes étant restreinte, il est fréquent que les demandeurs d'emploi intégrés dans les projets du CIGL/R soient connus de la plupart des membres du C.A., du fait de leur passage dans une autre association ou dans les services sociaux etc., par exemple. Cela permet souvent des échanges d'information et des adaptations importantes qui contribuent à envisager des parcours d'intégration plus adaptés à la personne et éventuellement le retour dans le marché du travail par le biais des contacts de représentants du secteur privé, présents dans le C.A..

Les élus locaux ont une place privilégiée au sein du Conseil d'Administration. Cela pour deux raisons fondamentales. D'une part, par leur influence sur les décisions du conseil communal qui donne son dernier mot sur les financements des projets. D'autre part, car ils sont les garants, aux yeux de l'ensemble des habitants, de l'équité de traitement entre les acteurs économiques locaux. En effet, les élus locaux ont un rôle très important de médiation entre les intérêts divers. Il s'agit de prendre en compte les préoccupations de toutes les parties et cela comporte des ajustements à la fois dans la portée des projets et dans les moyens mis en place pour leur réalisation. Le dialogue au sein des conseils d'administration, rassemblant les partenaires locaux, n'est pas toujours simple.

2. L'élargissement des parties-prenantes

Il nous semble que la dimension politique, englobée dans l'approche même de l'économie solidaire, prend ici une forme très liée à l'implication des acteurs de la démocratie représentative et pourrait être approfondie par l'association plus forte d'autres parties-prenantes. Il apparaît qu'une fois que l'accord des municipalités est donné, l'évolution *des activités relève en dernier ressort de l'accord politique local*. Le montage attractif pour les collectivités locales, imaginé par OPE et reconnu par les pouvoirs publics, présente une forme qui nous apparaît inédite en Europe et qui permet de donner un cadre relativement stable à l'action d'OPE. Mais, si la représentation politique locale est un intermédiaire important pour répercuter les demandes, les attentes mais aussi les mécontentements de la population par rapport à tels ou tels aspects des services rendus par les CIGL/R, un fonctionnement associant directement les usagers, les salariés,

les acteurs locaux (déjà parfois fortement investis dans les initiatives) est à même de renforcer l'adéquation de l'offre de services à la demande.

La *participation des usagers*, entendus comme clients du service, notamment dans les services individualisables (services de proximité, nouvelles technologies, petite enfance...) est d'autant plus importante que l'intervention des ressources marchandes n'est pas aujourd'hui centrale pour le fonctionnement des initiatives. Que les usagers puissent participer à la direction d'initiatives locales, autrement qu'en achetant des services, est une réalité importante dans nombre d'initiatives d'économie solidaire européennes que ce soit dans le domaine de la petite enfance avec les crèches à participation parentale, l'amélioration du cadre de vie avec les Régies de quartier... ces implications permettent de développer une offre de service sur laquelle la demande a une prise directe.

Même si cela peut apparaître difficile avec des salariés rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, certains CIGL s'efforcent *d'impliquer leurs salariés* dans le fonctionnement de l'initiative pour qu'ils participent aux prises de décision. Cette démarche est parfois délicate pour des personnes qui savent qu'elles devront quitter le CIGL dans les mois à venir mais on remarque que parfois un représentant des salariés participent au conseil d'administration. Il faut aussi relever l'implication parfois très forte de salariés de l'Arbed qui se responsabilisent dans la gestion d'activité et pourraient être intégrés plus fortement dans la direction des CIGL. Ces réflexions posent en outre la question de la syndicalisation des salariés.

La *participation des entreprises du champ* apparaît aussi comme un moyen important de lever les ambiguïtés existantes sur la compréhension de l'activité. Lorsque l'on interroge les responsables du secteur privé à une échelle nationale, les critiques émises à l'encontre d'OPE peuvent être véhémentes ; en même temps quand on interroge des entrepreneurs du secteur privé à un niveau local, leur implication dans le CIGL amène à une compréhension de l'activité développée, sa complémentarité avec la leur et les critiques s'estompent. Notons, que cette distorsion des représentations n'est pas liée aux personnalités de tel ou tel acteur. En effet, un même acteur jouant un rôle important au niveau national a été très critique sur l'activité du réseau OPE mais explique que dans son CIGL, il ne rencontre pas ces problèmes du fait de sa présence. L'implication du secteur privé est donc un axe de travail à poursuivre. Elle ne doit pas obligatoirement passer par leurs inscriptions dans les centres d'initiative et de gestion mais peut

aussi prendre corps par la mise en place d'accord régissant leurs rapports ou encore l'implication sur des chantiers locaux communs.

Les bénévoles membres des Centres d'initiative et de gestion et d'OPE sont 400 personnes, « représentants des forces vives locales (politiques, syndicats, patronat, associations, etc.) »⁵⁷. Incontestablement, on peut parler d'une large mobilisation autour des objectifs du réseau mais il faut en même temps souligner combien le bénévolat est actuellement limité dans les formes qu'il prend. Les bénévoles si ils représentent les forces vives locales et donc impliquent plus de personnes qu'eux mêmes dans le réseau constituent une forme d'implication essentiellement politique et d'expertise. On ne relève pas une implication de bénévoles dans le fonctionnement quotidien des initiatives. Si les élus jouent un rôle d'interface avec la population, si les syndicalistes aident à la mise en place des CIGL en sensibilisant les acteurs locaux, si des professionnels du secteur social ou du secteur privé participent à la direction des initiatives... on ne repère pas une implication directe dans le rendu quotidien des services. L'objectif de création d'emplois est certainement explicatif de ce type de mobilisation des bénévoles qui ne laisse pas la place à un bénévolat dans la réalisation des activités. Pourquoi chercher à mobiliser des bénévoles pour rendre un service alors que l'enjeu est de construire des services permettant à des personnes de trouver un emploi.

Pourtant le bénévolat pourrait être un élément possible d'évolutions pour construire une passerelle avec le tissu social local. A l'heure actuelle, les habitants des communes concernés par les projets des CIGL/R semblent connaître les objectifs généraux du réseau OPE sans pour autant envisager d'y participer directement pour porter leur contribution. Elle peut se décliner sous différentes formes et peut contribuer à promouvoir et proposer une propre vision des finalités des projets locaux, vision qui a l'avantage d'être un regard extérieur à la structure. Différentes catégories d'engagement bénévole ou volontaire peuvent être dégagées afin de mieux faire apparaître le registre de cette mobilisation : un volontariat gestionnaire dans lequel le bénévole se consacre aux tâches d'administration et de gestion ; un volontariat productif dans lequel le bénévole contribue directement aux activités économiques menées ; un volontariat de soutien aux professionnels qui se situe en assistance des professionnels et dans lequel le travail bénévole est subsidiaire par rapport au travail rémunéré ; un volontariat de soutien aux bénéficiaires qui se

⁵⁷. Résolution des membres du réseau OPE.

consacre à l'accompagnement social des personnes auxquelles l'entreprise rend des services ; un volontariat d'usagers dans lequel ce sont les destinataires des activités qui s'engagent comme bénévoles ; un volontariat de changement orienté vers la diffusion, à l'extérieur, du projet dans une visée de changement.

3. Enjeux de la mobilisation locale

Cette démarche constitue un effort supplémentaire pour créer les conditions nécessaires de participation élargie des usagers, des demandeurs d'emploi, des bénévoles, aussi bien que des opérateurs OPE, à l'ensemble des décisions concernant le fonctionnement et la gestion des activités diverses des centres de gestion, à toute échelle. Cela aurait un double effet. D'une part, en interne, cela pourrait créer des conditions favorables à trouver des réponses encore plus adaptées aux demandes des usagers car expression de leur voix propre. D'autre part, vers l'extérieur, cela activerait un dialogue social de proximité qui semble manquer en matière de lutte contre le chômage au Luxembourg.

L'ensemble de ces éléments, sur le rôle que pourrait jouer une pluralité des parties-prenantes, renvoie au questionnement plus général sur les statuts juridiques vers lesquels pourraient évoluer les initiatives. Si le modèle de l'entreprise privée est parfois évoqué pour une consolidation des initiatives, on a vu que le champ de l'économie sociale pouvait aussi accueillir ces initiatives et il n'est pas exclu que certaines rejoignent le secteur public.

Aussi, des perspectives de consolidation peuvent se concrétiser à travers des formes, encore à stabiliser, d'organisations qui associent les différentes parties-prenantes. Dans cette dynamique, la dynamique de décentralisation d'OPE qui vise à constituer des centres d'initiative et de gestion au niveau local avec ses propres salariés et bénévoles pourrait être prolongée par la constitution d'organisations propres à chacune des activités développées. L'enjeu de la mobilisation de multiples parties prenantes autour de ces activités ne relève pas d'un formalisme juridique, il vise à ce que des activités ne soient pas régulées prioritairement par le marché, ni par les élus comme le secteur public, et fassent l'objet d'une régulation locale permettant une adaptation pertinente de l'offre à la demande de service.

4. CONCLUSION : DROIT AU TRAVAIL ET CREATION DE NOUVELLES ACTIVITES

« Vous déclarez que vous ne donnez pas le droit au travail, vous dites simplement que vous donnez le droit à l'assistance, et ce sont deux choses entièrement différentes. Quand un homme travaille, il s'anoblit ; vous sentez que, malgré le salaire que vous lui donnez et malgré son infériorité dans l'échelle de l'éducation, il est homme comme vous. Mais quant à celui qui tend la main pour recevoir l'aumône... Oh ! j'en suis convaincu, vous la lui donnez ! mais vous ne pensez pas, au fond de l'âme, qu'il est votre égal. »

Ledru-Rollin, *Débats sur le droit au travail*,
Chambre des Députés, 11 septembre 1848.

L'action d'OPE montre que même dans un pays qui connaît un déficit de main d'œuvre, la question du *droit au travail pour tous* est toujours pertinente et peut même être ré-interrogée plus fortement que dans des pays connaissant des taux de chômage forts. Le droit au travail est inscrit dans la constitution luxembourgeoise parmi les droits fondamentaux⁵⁸. On retrouve ce droit dans les constitutions des différents pays et dans les déclarations des droits de l'homme. Pourtant, sa réalisation n'a jamais été effective. La principale raison du caractère formel de ce droit provient des mécanismes économiques institués. En effet, en faisant du travail une marchandise comme les autres, le fonctionnement de nos économies doit respecter la loi de l'offre et de la demande et plus précisément la demande de travail fournie par les demandeurs d'emplois doit s'adapter aux offres d'emploi fournies par les entreprises.

1. Le droit au travail, obligation de résultat ou obligation de moyen

Pourtant la question d'une intervention publique pour rendre applicable le droit au travail est ancienne. Dès la Révolution française, en l'inscrivant dans la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen⁵⁹, la question de

58. Art. 11. (4) La loi garantit le droit au travail et assure à chaque citoyen l'exercice de ce droit.

59. « Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage. » Cette déclaration a été votée par l'Assemblée Constituante le 26 août 1789.

son application a été posée, le choix retenu à l'époque, et qui d'une certaine manière a encore cours aujourd'hui, vise à ce que « l'intervention de l'Etat crée un environnement et des conditions absolument favorables à l'activité économique (...) on passe d'une approche individualiste à une approche statistique de la fourniture du travail. »⁶⁰

Le droit au travail ne demande donc pas à l'Etat une obligation de résultat mais une obligation de moyens. La différence est importante, le Conseil d'Etat luxembourgeois dans le cadre de la révision constitutionnelle de 1999 a d'ailleurs été saisi de cette question et a proposé une révision des articles sur les droits fondamentaux de la constitution qui éviterait cette obligation de résultat. Au cas contraire « on peut parfaitement imaginer l'hypothèse où une personne formule une demande d'embauche auprès de l'Administration de l'emploi. A défaut d'embauche, elle introduit alors, soit un recours devant une juridiction administrative et l'on ne peut exclure que la "décision" de non-embauche est contraire à la disposition sous examen [le droit au travail] ». Prenant appui sur les théories de certains juristes le Conseil d'Etat estime même que le demandeur d'emploi n'aurait « aucune difficulté de principe à obtenir la condamnation de l'Etat du chef de l'omission d'avoir pris les mesures appropriées en vue d'assurer la mise en œuvre d'un droit fondamental garanti par la Constitution ».⁶¹

La proposition du Conseil d'Etat vise donc à restreindre cette obligation de résultat en remplaçant l'alinéa 4 de l'article 11 « la loi garantit le droit au travail et assure à chaque citoyen l'exercice de ce droit » par une formulation ne risquant pas d'entraîner une obligation de résultat mais une obligation de moyen : « La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. »⁶² Cette formulation exprime deux idées différentes. « Dans la première partie de la phrase, qui prévoit que la loi garantit le droit au travail, on vise la liberté de travail et de choix de la profession, et dans la deuxième l'obligation des pouvoirs publics d'assurer dans la mesure du possible l'exercice de ce droit. »⁶³ Le constituant luxembourgeois n'a pas suivi l'avis du Conseil d'Etat sans,

60. Cf. Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris : Seuil, 1995, p. 146-147.

61. Avis complémentaire du Conseil d'Etat, *Projet de révision des paragraphes (1) et (3) à (6) de l'article 11 de la Constitution*, 27 avril 1999, No 41.286 B, Doc. parl. 3923B. Cf. <http://cie-publ.etat.lu/CE/html/41286B.HTML>

62. *Ibid.*

63. *Ibid.* C'est nous qui soulignons.

pour autant, qu'il apparaisse que le droit au travail soit devenu une obligation de résultat au Luxembourg.

2. Les limites à la réalisation du droit au travail

Au-delà des limites juridiques soulignées par le Conseil d'Etat, se posent des questions pratiques et politiques de l'application du droit au travail par l'Etat seul. Ici encore, l'histoire vient alimenter les réflexions contemporaines. L'échec des Ateliers nationaux mis en place après la révolution de février 1848 en France marque les limites d'un Etat qui fournirait lui-même des emplois. Au-delà des manœuvres politiciennes, visant à discréditer l'idée du socialisme, qui ont contribué à l'échec des Ateliers nationaux dont l'objectif était de résoudre la question sociale en fournissant du travail aux chômeurs, c'est la question de la mise en place d'une économie administrée qui a été critiquée dès cette époque. L'objectif de ces ateliers n'était pas de modifier le système économique mais avant tout de fournir du travail aux ouvriers afin de calmer leurs revendications politiques. Les embauches afflueront et à la veille des journées insurrectionnelles de juin 1848, ils seront 120 000 à travailler dans ces ateliers. Or le travail était insuffisant pour les ouvriers de plus en plus nombreux et les responsables ne les poussaient pas au travail. C'est l'arrêt du financement de l'Etat qui mettra fin à ces ateliers et qui entraînera une insurrection durement réprimée. En effet, les ouvriers se révolteront pour défendre les ateliers nationaux car ils représentent pour eux un moyen d'avoir le minimum vital et aussi une reconnaissance du droit au travail pour lequel ils s'étaient battus en février. Pourtant, pendant la période de fonctionnement des ateliers, « les ouvriers eux-mêmes n'y croient pas, ils sentent qu'ils ne sont que des assistés, qu'ils ne font pas un travail utile à la société ; ils se démoralisent »⁶⁴.

Les conservateurs tels Thiers s'opposeront au droit au travail tout en étant partisan d'une politique de lutte contre le chômage : « je ne crois pas impossible que l'Etat puisse venir au secours des ouvriers dans les temps de chômage. Je pense qu'il doit réserver certains travaux publics pour les substituer aux travaux privés, quand les travaux privés viendront à manquer ; mais tout cela est borné, tout cela est accidentel. [...] il ne faut

64. Chantal Gaillard, Les ateliers nationaux : bilan d'un volontarisme politique et étatique, in *Revue du MAUSS*, n°16, Paris : La découverte, second semestre 2000, p. 227.

donc pas l'appeler droit ». ⁶⁵ C'est la crainte d'une mainmise de l'Etat sur le système économique, d'un droit au travail qui mènerait fatalement au socialisme qui l'inquiète.

Dans un camp opposé, chez Marx, les réflexions sont semblables : « Derrière le droit au travail, il y a le pouvoir sur le capital, derrière le pouvoir sur le capital, l'appropriation des moyens de production, leur subordination à la classe ouvrière associée, c'est-à-dire la suppression du salariat, du capital et de leurs rapports réciproques. » ⁶⁶

Un autre courant du socialisme que l'on qualifie de socialisme associationniste ⁶⁷, va d'une certaine manière dans le même sens mais il met en avant l'idée d'association pour réaliser ce droit au travail. Au-delà des distinctions à faire entre un Louis Blanc, un Pierre Leroux ou un Pierre Joseph Proudhon... notamment dans la place qu'ils donnent à l'Etat, pour ces théoriciens impliqués dans la vie politique et l'expérimentation sociale affronter la question sociale du droit au travail passe par l'association.

3. Droit au travail, association et OPE

D'une certaine manière OPE se situe dans cette filiation de l'association comme réponse à la question du droit au travail, sans pour autant vouloir renverser le système économique luxembourgeois. En effet, OPE reconnaît les places de l'économie privée comme de l'économie publique mais cherche aussi à faire admettre son propre rôle à travers la reconnaissance de l'économie solidaire.

Pour cela, l'intitulé même de son sigle le mentionne, Objectif plein emploi est d'abord partie de la volonté de concrétisation du droit au travail. Mais pour cette association, il ne s'agit pas de demander à l'Etat de devenir employeur de tous les demandeurs d'emploi mais, à partir d'une dynamique locale, de construire des activités socialement utiles et de les adapter à travers des processus de formation, d'insertion et d'intégration aux demandeurs d'emploi. Ainsi, elle tente de répondre à la question sur laquelle avaient échoué les Ateliers nationaux en 1848 : comment assurer le

65. Le droit au travail à l'Assemblée nationale, Paris, 1848, p. 217, cité par Rosanvallon, *op. cit.*, p. 154.

66. Extrait de *La lutte des classes en France* cité par Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, p. 272.

67. Cf. L'autre socialisme, *Revue du MAUSS*, *op. cit.*

droit au travail, tout en sortant de l'assistance et en faisant que ce travail soit utile à la société ?

En voulant reconnaître l'accès à des contrats de droit commun pour l'ensemble de ses salariés, OPE inquiète les secteurs public et privé. Pourtant, elle ne fait que mettre en application le principe constitutionnel du droit au travail sans que celui-ci soit remplacé par l'aumône ou par la constitution « d'ateliers de charité » ayant pour but d'occuper les chômeurs. Les questions politiques que soulève une telle démarche ne datent pas d'hier et ainsi l'on comprend mieux les difficultés à construire des politiques publiques adaptées et des rapports équilibrés avec le secteur privé. Pourtant des axes de travail existent pour reconnaître des financements adaptés à la nature des activités développées ; pour se garantir de leur pertinence locale par l'association de multiples parties prenantes ; pour développer des complémentarités avec le secteur privé... OPE n'invoque pas le droit au travail pour s'assurer une légitimité, elle le met en œuvre de manière quotidienne et cherche à ce que ses pratiques soient reconnues. En ce sens, elle fait plus que d'insérer des demandeurs d'emploi, plus que de construire des activités socialement utiles, elle réintroduit au quotidien le débat sur le droit au travail, qui représente le cœur de la question sociale.