

Proposition de loi portant institution d'un fonds pour l'économie solidaire

1. Exposé des motifs.....	2
L'économie solidaire.....	2
Le fonds pour l'économie solidaire.....	4
L'alimentation du fonds pour l'économie solidaire.....	6
1° la dotation de l'Etat.....	6
2° la contribution des communes.....	7
Economie solidaire et faussement de la concurrence.....	10
Observations générales.....	10
I. Les activités d'intérêt collectif tombent-elles sous le champ d'application des règles de la concurrence prévues par les articles 81 et 82 du traité ?.....	11
1. La notion d'entreprise.....	11
2. L'exercice d'une activité économique.....	12
II. Y a-t-il faussement de la concurrence?.....	12
1. A titre principal, il échet de constater que le financement par des fonds publics des activités d'intérêt collectif ne constitue pas une aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité.....	12
2. A titre subsidiaire et pour autant que le financement des activités d'intérêt collectif par des fonds publics constituerait une aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité, quod non, l'aide d'Etat ne serait pas de nature à fausser la concurrence, étant donné qu'elle est destinée à promouvoir l'intérêt général de l'Union européenne!.....	14
2. Texte de la loi.....	16
3. Commentaire des articles.....	18

1. Exposé des motifs

Remarque préliminaire

Le terme "entreprise de l'économie solidaire" employé à maintes reprises dans le présent document désigne toutes les entreprises, indépendamment de leur statut juridique, qui développent des activités qui entrent dans le champ de l'économie solidaire tel que décrit plus bas.

L'économie solidaire

Les définitions de l'économie solidaire abondent et divergent, inutile de tenter de faire un relevé exhaustif ou de construire un prétendu consensus. Bernard Eme et Jean-Louis Laville la définissent ainsi: *"Composante spécifique de l'économie aux côtés des sphères publique et marchande, l'économie solidaire peut être définie comme l'ensemble des activités économiques soumis à la volonté d'un agir démocratique où les rapports sociaux de solidarité priment sur l'intérêt individuel ou le profit matériel; elle contribue ainsi à la démocratisation de l'économie à partir d'engagements citoyens."*¹

Pour Alain Lipietz, *"ce qui distingue l'économie solidaire, c'est (...) que l'initiative vient de citoyen(ne)s résolu à faire quelque chose, parce qu'eux ne sont pas complètement exclus ou désespérés, et parce qu'ils intègrent dans leur comportement individuel l'utilité pour tous, donc pour eux-mêmes, de retisser des liens sociaux, d'accumuler du capital social, d'améliorer leur environnement, de défendre leurs voisins (parce qu'avoir des voisins constitue souvent la première ressource). Ce qui définit l'économie solidaire, c'est donc "au nom de quoi on le fait", non sous quelle forme (sous quel statut on le fait), ni même particulièrement "quelle est la spécificité de ce qu'on fait."*²

*"De la façon la plus extensive, l'économie solidaire peut être définie comme l'ensemble des activités contribuant à la démocratisation de l'économie à partir d'engagements citoyens. Contrairement à ce que pourrait faire croire l'accaparement du mot solidarité par les promoteurs de certaines actions caritatives, l'économie solidaire n'est pas un symptôme de la dérégulation qui voudrait remplacer l'action publique par la charité, nous ramenant plus d'un siècle en arrière. Elle émane d'actions collectives visant à instaurer des régulations internationales et locales, complétant les régulations nationales ou suppléant à leurs manques. Il ne s'agit pas de substituer à la solidarité redistributive une solidarité plus réciprocaire mais de définir des modalités de couplage pour compléter la solidarité redistributive par une solidarité réciprocaire qui participe de la création de richesses. L'économie solidaire recherche une démocratisation de l'économie en articulant les dimensions réciprocaire et redistributive de la solidarité pour renforcer la capacité de résistance de la société à l'atomisation sociale, elle-même accentuée par la monétarisation et la marchandisation de la vie quotidienne [Perret, 1999]."*³

¹ Bernard Eme et Jean-Louis Laville, "Economie solidaire (2)", in Dictionnaire de l'autre économie, sld Jean-Louis Laville et Antonio David Cattani, Paris, Desclée de Brouwer, 2005, p. 253.

² Alain Lipietz, Rapport relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998 adressée par Madame Aubry, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sur "L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociétale", Tome 1, p. 30.

³ Philippe Chaniel et Jean-Louis Laville, "Economie sociale et solidaire: le modèle français", <http://www.unites.uqam.ca/econos/Chercheurs-Laville-Chaniel.pdf>, p. 15.

Au Luxembourg, l'économie solidaire est ancrée dans le paysage économique et veut se "différencier par rapport aux logiques des systèmes caritatifs".⁴

Basée sur le libre droit des citoyens de s'associer, elle se situe entre le secteur public et le secteur privé, dans une économie plurielle.

De l'avis de la Chambre de travail et *"selon la fraction majoritaire, les initiatives sociales en faveur de l'emploi ne constituent pas une antichambre pour accéder au marché de travail dit primaire ou libre, mais bel et bien un créneau propre et indispensable pour garantir le fonctionnement de notre société. Il s'agit d'une demande de la part de la société de prestations que les entreprises traditionnelles de notre économie – notamment pour des raisons de rentabilité – n'offrent pas, d'où la dénomination "économie sociale ou solidaire".*⁵

Dans ce même cadre du projet de loi 5144 relative à la lutte contre le chômage social, le législateur luxembourgeois a défini l'économie solidaire comme suit: *"La doctrine définit l'économie sociale comme les groupements de personnes et non de capitaux jouant un rôle économique et créant du lien social: les coopératives de toute nature (de salariés, d'usagers, d'entreprises), les mutuelles (d'assurance ou de prévoyance), et les associations. L'économie solidaire est une forme émergente de l'économie sociale, surtout axée vers les initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion. Les deux concepts sont rentrés dans le vocabulaire des grandes politiques européennes au plus tard à l'occasion de l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et les plans d'action nationaux en faveur de l'emploi et de lutte contre l'exclusion sociale qui en découlent. Cette consécration communautaire n'est que le début de la reconnaissance de la contribution fondamentale de l'économie sociale et solidaire aux politiques d'insertion et à la satisfaction de nouveaux besoins sociaux mal ou non pris en charge par les secteurs public ou privé notamment dans les domaines des services aux familles, de la protection de la santé, des personnes âgées, du recyclage des ressources, du développement culturel et souligne la diversité des réponses innovantes apportées par l'ensemble des composantes de l'économie sociale et solidaire. Souvent qualifiés de services de proximité, ces nouveaux services présentent une dimension de développement local et de participation démocratique tout en s'avérant de précieux potentiels de création d'emplois. Au Luxembourg, les initiatives sociales en faveur de l'emploi actuellement en place ont largement contribué à exploiter de manière systématique de tels nouveaux gisements d'emplois liés à la satisfaction des nouveaux besoins locaux en y associant des groupes cibles extrêmement éloignés du marché du travail. Le présent projet de loi a comme unique but de réglementer la prise en charge par l'Etat de frais liés à l'intégration respectivement la réintégration dans le monde du travail de ces catégories de personnes très éloignées de la vie active. Il ne préjudicie en rien le lancement respectivement la poursuite des discussions au niveau national autour de l'économie solidaire dont le champ d'application dépasse de loin les initiatives sociales en faveur de l'emploi: il est à considérer comme premier maillon dans un débat sociétair d'ordre plus philosophique qu'il s'agira de mener au Luxembourg sur les sujets de l'économie sociale et de l'économie solidaire."*⁶

⁴ Romain Biever, Administrateur délégué d'Objectif Plein Emploi a.s.b.l., "Les enjeux actuels pour l'application concrète des théories du *Community Development* au Luxembourg" in INEES a.s.b.l., Ecosol review, Editions Le Phare, Luxembourg, mars 2007, p. 134.

⁵ Projet de loi relative à la lutte contre le chômage social, N° 5144, Chambre des députés, Session ordinaire 2003-2004, Avis de la Chambre de Travail, 7.11.2003, p. 1.

⁶ Projet de loi relative à la lutte contre le chômage social, N°5144, Chambre des députés, session ordinaire 2002-2003, Exposé des motifs, pp. 10 et 11.

En 2007, le ministre luxembourgeois de l'Economie a noté que *"face à la déterritorialisation de certains pans d'une économie qui n'est plus toujours à l'échelle humaine, l'économie solidaire s'inscrit dans un projet: remettre l'être humain au centre de l'économie. Les principes défendus par cette économie mettent en avant la solidarité aussi bien à l'intérieur d'un territoire (cohésion sociale), qu'entre pays (commerce équitable) et qu'entre générations (développement durable). Par l'engagement citoyen de ses acteurs, l'économie solidaire favorise la démocratisation de l'économie et sa réappropriation par les citoyens. Il serait cependant utopique d'imaginer l'économie solidaire comme une alternative permettant de remplacer l'économie de marché, mais il faut plutôt la comprendre comme complémentaire. Elle prend en charge des besoins dont la satisfaction n'est pas rentable pour l'économie de marché, mais qui ne sont pas non plus satisfaits par le secteur public. L'économie solidaire représente ainsi un véritable troisième pilier de l'économie. Outre l'emploi généré, l'économie solidaire crée indéniablement de la richesse, surtout si l'on considère la richesse comme un apport à la qualité de vie, au bien-être. L'économie solidaire participe donc à l'ensemble de l'économie, tout en affichant une volonté de faire de l'économie autrement."*⁷

Le fonds pour l'économie solidaire

Les entreprises de l'économie solidaire interviennent dans la satisfaction des besoins de la population qui ne sont satisfaits ni par l'Etat, ni par le secteur privé traditionnel, tout en respectant certaines valeurs (absence de lucre, développement durable, égalité des chances etc.). Cette satisfaction de besoins nouveaux ou délaissés a évidemment un coût, coût qui ne peut être porté uniquement par les entreprises de l'économie solidaire. L'Etat et les communes doivent continuer à être des acteurs et financeurs de ce qui est de l'intérêt de leur population.

Comme les activités d'intérêt collectif menées par les entreprises de l'économie solidaire englobent aussi bien des actions liées au développement durable, à la culture, à la formation, aux nouvelles technologies, à la recherche etc., il paraît clair que la dotation étatique doit être diversifiée et que chaque ministère concerné devra prendre ses responsabilités dans son domaine de tutelle. La partie communale s'explique entre autres par l'ancrage local des entreprises de l'économie solidaire, par la promotion du développement local durable, la promotion de la cohésion sociale locale et la contribution générale au bien être des habitants des communes.

"En novembre 2004, les ministres de la Famille et de l'Intégration et du Travail et de l'Emploi ont opéré une nette distinction entre les initiatives sociales en faveur de l'emploi et les initiatives d'économie solidaire:

1. Initiatives sociales en faveur de l'emploi : l'objectif principal est l'insertion respectivement la réinsertion de chômeurs sur le marché du travail, phase en principe transitoire mais pouvant devenir définitive pour des catégories de personnes extrêmement difficiles à placer, l'accessoire est la satisfaction des nouveaux besoins de la population. Les initiatives sociales en faveur de l'emploi se caractérisent par des formes juridiques variées, à haut taux de cofinancement public (le cas échéant même financement exclusivement public)

2. Economie solidaire: l'objectif principal est la satisfaction des besoins de la population non couverts par le marché concurrentiel respectivement les pouvoirs publics/emplois d'utilité socio-économique, un accessoire peut être l'insertion de chômeurs sur le marché du travail, forme juridique coopérative ou associative, moyen à faible taux de cofinancement public. Les critères caractérisant l'initiative d'économie solidaire ont été précisés en ce qui concerne notamment l'établissement d'un projet d'économie solidaire, la liberté d'adhésion, la gestion démocratique, l'autonomie juridique, la gestion financière spécifique et la prise significative de risque économique. Comme il existe au grand-duché de Luxembourg très peu d'initiatives qui correspondent aux critères d'économie solidaire tels qu'ils ont été établis par les deux ministres susmentionnés, le Gouvernement entend favoriser la création de telles initiatives à partir de l'exercice budgétaire 2006, en accordant aux promoteurs de ces initiatives des

⁷ Jeannot Krecké, Ministre de l'Economie, "L'économie solidaire...ou l'économie autrement", avant-propos in INEES a.s.b.l., Ecosol review, Editions Le Phare, Luxembourg, mars 2007, p. 5.

*aides financières qui peuvent varier en fonction de l'objet poursuivi mais qui restent en principe limitées dans le temps. Le projet de loi relative à la lutte contre le chômage social est une mesure d'aide aux demandeurs d'emploi particulièrement difficile à placer, tandis que les initiatives d'économie solidaire visent à satisfaire des besoins de la population qui sont délaissés par le secteur public et le secteur marchand. Le recrutement de demandeurs d'emploi est certes souhaité mais ne constitue pas l'objectif principal. Etant donné que le projet de loi n'a pas encore été adopté à la Chambre des Députés et que les initiatives d'économie solidaire ne peuvent commencer en 2006, il n'est pour l'instant pas possible de déterminer l'impact de la mesure en termes de participation à l'emploi."*⁸

La distinction entre initiatives sociales en faveur de l'emploi et initiatives d'économie solidaire opérée par les deux ministères ne peut être accueillie que favorablement par les acteurs desdites initiatives. Les activités accessoires des initiatives sociales en faveur de l'emploi (satisfaction de besoins d'intérêt collectif non couverts) peuvent être prises en charge par le fonds pour l'économie solidaire, tandis que la création d'emplois, secondaire dans les initiatives de l'économie solidaire, pourra être, comme par le passé, prise en charge par le fonds pour l'emploi. La mixité des ressources revendiquée par les entreprises de l'économie solidaire ne s'en verra que renforcée et confirmée. Par ailleurs, il y a lieu de constater que les entreprises de l'économie solidaire du pays bénéficient actuellement d'une aide du fonds pour l'emploi considérable, malgré le fait que la création d'emplois est définie comme accessoire par les deux ministères. Afin de pouvoir se concentrer d'avantage sur leur objectif principal, le tutorat de fait du ministère du Travail peut être rompu via le fonds pour l'économie solidaire et permettre aux initiatives en question de limiter le risque financier qu'elles encourent à défaut de cofinancement public de leurs activités.

Le gouvernement affiche sa volonté de soutenir les initiatives de l'économie solidaire, le fonds pour l'économie solidaire en est l'outil!

Le financement de l'économie solidaire par l'Etat et les communes se justifie par son utilité sociale. Elle est créatrice de richesses (monétaires et non-monétaires) et ses activités permettent d'éviter des dépenses liées aux palliatifs sociaux: par exemple les allocations de chômage en créant de l'emploi ou encore les séjours en maison de retraite en mettant en place des services de proximité.

Outre la création de liens sociaux et de cohésion sociale, les activités des entreprises de l'économie solidaire ont donc un réel impact économique, même si cet impact est difficilement mesurable.

C'est une économie au service de l'homme qui n'est pas assujettie à la rémunération de capital. Notons au passage que les ressources des entreprises de l'économie solidaire peuvent être de natures différentes: non marchandes lorsqu'il s'agit de cofinancement public, marchandes en fournissant des biens et des services et non monétaires par l'implication des bénévoles. Le cofinancement par l'Etat et les communes fait partie intégrante de ce modèle d'hybridation des ressources. L'Etat providence se fait ici Etat solidaire. L'économie solidaire "joue la carte de l'hybridation" des trois économies, marchande, non marchande et non monétaire à partir de dynamiques de projet. Par ce biais, elle dépasse les cloisonnements qui minent notre cohésion sociale et propose en fait une recomposition entre économique, social et politique."⁹

⁸ Annexe I relative à la mise en œuvre de mesures du Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2002-2005, pp. 7 et 8.

⁹ Guy Roustang, Jean-Louis Laville, Bernard Eme, Daniel Mothé, Bernard Perret, *Vers un nouveau contrat social*, Paris, Desclée de Brouwer, Sociologie économique, 1996, p. 101.

Au-delà des politiques traditionnelles sociales, de protection de l'environnement, de lutte contre le chômage, promotion de la croissance économique etc., les autorités publiques, en alimentant le fonds pour l'économie solidaire, apporteront une plus-value à la cohésion sociale et à la démocratisation de la société.

Cofinancer les entreprises de l'économie solidaire ne constitue pas une dépense, mais un investissement dans une société plus juste et partant plus génératrice de richesses!

Les entreprises de l'économie solidaire interviennent là, on l'a dit, où la demande n'est pas solvable (donc sans intérêt pour les entreprises commerciales) et où l'Etat ne peut pas intervenir. Elle se situe entre le marché et l'Etat. C'est l'existence même de cette demande des citoyens, à laquelle l'économie solidaire donne des réponses innovantes, qui justifie un soutien financier public. Etat et communes deviennent ainsi les partenaires d'un projet d'intérêt collectif qui donne des réponses adaptées aux besoins d'une société en mutation.

L'alimentation du fonds pour l'économie solidaire

Le fonds pour l'économie solidaire sera alimenté par:

1° la dotation de l'Etat

L'intérêt collectif n'est pas uniquement de la responsabilité de l'Etat, mais de tous les citoyens et de toutes les entités publiques et privées. C'est une question qui doit cependant en premier lieu être une priorité gouvernementale. Malgré l'implication nécessaire de toutes les parties prenantes, les différents ministères ont, chacun pour son ressort, un rôle important à jouer, d'où découle une dotation étatique répartie entre ministères, selon les actions menées.

Dans la réalité actuelle des choses, les entreprises de l'économie solidaire bénéficient déjà de financements mixtes, mais la création d'un fonds de l'économie solidaire alimenté de sources ministérielles diverses consacrera cette pratique et lui donnera un assise légale justifiée et justifiable.

Les entreprises de l'économie solidaire, sans volonté d'exhaustivité, œuvreront dans le domaine de la créativité artistique et culturelle, de la formation tout au long de la vie, de l'éducation citoyenne, de la préservation de l'environnement et de la biodiversité, de la mise en valeur du patrimoine du territoire, de la sécurité et la santé au travail, de la promotion de l'égalité des chances, de la démocratisation de l'accès aux nouvelles technologies, de la mobilité douce, de l'éducation à l'environnement, de la promotion du tourisme solidaire et de la recherche et développement.

Chacun de ces domaines tombant sous la responsabilité de ministères différents, le financement mixte sera réparti sur ces ministères selon une clé de répartition restant à définir et qui pourra se baser sur l'expérience tirée de la pratique actuelle.

Cette mixité des financements va donc refléter la diversité des actions menées dans un but d'intérêt collectif tel qu'il est déjà mis en œuvre par les entreprises de l'économie solidaire au Luxembourg.

La création d'emplois locaux et durables sera bien évidemment un objectif à poursuivre. Lorsque les revenus des entreprises de l'économie solidaire ne suffisent pas pour financer ces emplois créés, le cofinancement des personnes tombera, comme actuellement, sous le fonds pour l'emploi. Les emplois seront donc dans le futur financés selon les modalités prévues dans le projet de loi 5144 et ne tomberont pas sous le coup du fonds pour l'économie solidaire.

2° la contribution des communes

Les auteurs du projet de loi 5144, estiment qu'*"en ce qui concerne les modalités de financement, et notamment le taux de cofinancement, le gouvernement propose, sans préjudice des discussions à mener dans le cadre du débat sociétair sur l'économie solidaire, de mettre l'intégralité de la participation financière des pouvoirs publics aux activités d'insertion et de réinsertion respectivement aux activités de mise en travail à charge du fonds pour l'emploi. D'autres modèles de cofinancement auraient en effet été envisageables, étant donné que la majorité des travaux des initiatives sociales actuellement en place sont exécutés pour compte des communes et, dans une moindre mesure, de départements ministériels autres que le Ministère du Travail et de l'Emploi. Cette situation trouve son explication notamment dans le fait du renforcement de la dimension locale de l'emploi et de la lutte contre le chômage. Cette évolution, trouvant son origine notamment dans les politiques communautaires telles que le programme des pactes territoriaux pour l'emploi et la stratégie européenne pour l'emploi, permet de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux tant politiques, qu'économiques et sociaux pour les besoins des politiques actives en faveur de l'emploi. Cette approche permet également de considérer la spécificité des diversités locales en matière de main-d'œuvre existante et des potentialités d'emplois offerts par les entreprises locales."*¹⁰

Ce qui a été exposé pour les initiatives sociales en faveur de l'emploi peut être mis en relation avec le modèle de financement des entreprises de l'économie solidaire tel que proposé. En effet, par analogie à ce que dit l'exposé des motifs, les modalités de financement des entreprises de l'économie solidaire sont à considérer dans le cadre du débat de société autour de l'économie solidaire. L'économie solidaire ne se limite pas seulement à la création d'emplois et ne peut être uniquement de la responsabilité de l'Etat, encore moins du seul ministère de l'Emploi. Elle concerne le bien-être de toute la population, et qui mieux que les communes connaissent et aspirent à satisfaire les besoins de la population.

La mobilisation de tous les acteurs locaux politiques, économiques et sociaux est requise, non seulement pour la création d'emplois, mais pour un développement local durable au niveau des communes: *"Une parfaite connaissance du tissu social de la communauté locale permet en effet de détecter des nouvelles sources d'emplois salariés durables en satisfaisant en même temps des besoins permanents de la communauté locale, contribuant ainsi à améliorer sensiblement la cohésion sociale au niveau local."*¹¹

La forme multipartenariale et à forte dimension locale telle que proposée pour les entreprises de l'économie solidaire rejoint parfaitement cette observation. C'est la cohésion sociale au niveau local qu'elles veulent promouvoir, et cela ne peut se faire qu'avec le concours aussi bien matériel qu'immatériel des partenaires locaux. La contribution financière des communes telle que proposée dans la présente proposition coule donc de source.

Toujours selon les auteurs du projet de loi 5144, *"cette approche intégrée vise donc en premier lieu le développement local de l'emploi, l'amélioration ciblée des compétences de travailleurs défavorisés et la création de nouveaux emplois durables et non précaires au niveau local. Il aurait donc été pensable de formaliser le modèle de cofinancement public mixte, issu justement des anciens pactes territoriaux communautaires, dans lesquels les communes participaient à raison de 25% aux frais engendrés par les projets réalisés sur leur territoire."*¹²

¹⁰ Projet de loi relative à la lutte contre le chômage social, N°5144, Chambre des députés, session ordinaire 2002-2003, Exposé des motifs, p. 8.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

Et c'est exactement ce cofinancement mixte qui était pensable, que cette proposition prévoit.

*"Le problème est qu'au Luxembourg les communes n'ont, de par leur compétences définies par l'article 28 de la loi communale, aucune obligation sociale et que, partant, la lutte contre le chômage ne fait ni partie des missions propres relevant de l'autonomie communale, ni des missions déléguées aux communes sous le contrôle et la direction de l'Etat. Face à cette situation de répartition des rôles entre l'Etat et les communes, qui va d'ailleurs faire l'objet d'un débat d'orientation à la Chambre des Députés au cours de la session parlementaire 2002/2003, le gouvernement n'a pas jugé opportun de préjudicier les discussions en figeant dans un cadre légal de quelconques obligations financières pour les communes."*¹³

Au-delà de la lutte contre le chômage, les questions sociales ne sont-elles pas d'intérêt communal, outre le fait que les communes ont bel et bien des obligations sociales telles que définies à l'article 1er de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours¹⁴:

"Les administrations communales organiseront les moyens convenables de donner des secours publics aux nécessiteux, conformément à la présente loi. A cet effet, elles voteront des subsides aux bureaux de bienfaisance, ouvriront des souscriptions et feront faire des collectes pour le soulagement des pauvres infirmes et malades; elles prendront, suivant les circonstances, des mesures pour occuper les pauvres valides à des travaux d'utilité locale, ou pour leur procurer un autre travail salarié."

La Constitution en son article 107 (1) dispose que *"les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres."* Le principe de l'autonomie communale est donc consacré par la Constitution et la loi **communale du 13 décembre 1988**¹⁵ qui **dit en son** article 28 que *"le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal; il délibère ou donne son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure."*

Le conseil communal règle donc tout ce qui est d'intérêt communal, reste à savoir ce qui est d'intérêt communal et si les principes et activités mises en œuvre par les entreprises de l'économie solidaire entrent dans ce champ.

Nous pensons que oui, considérant que *"l'autonomie communale est constituée essentiellement par des organes politiques indépendants, un système de finances propre et la faculté de gérer les intérêts locaux et de régler dans les limites concédées par le cadre constitutionnel et légal. (...) Les textes ne définissent pas l'intérêt communal et ne fournissent aucune liste exhaustive des affaires qui relèvent de la compétence des communes. Il est admis qu'il faut reconnaître à la commune une vocation générale à intervenir sur le fondement de la compétence du conseil communal à régler les affaires d'intérêt communal, indépendamment de toute attribution spécifique de compétence. Les affaires d'intérêt communal ne correspondent donc pas à des domaines d'activité déterminés; elles se caractérisent par le but d'intérêt général communal poursuivi par le conseil communal en décidant d'intervenir. L'intérêt communal se définit dans la plupart des cas de façon négative. Ainsi, ne sont pas d'intérêt communal les affaires qui ne sont pas d'intérêt public, ou qui sont d'intérêt privé, ou qui relèvent de la compétence de l'État, d'une autre commune, d'un établissement public ou de l'initiative privée. Il appartient donc, de cas en cas, à l'autorité communale elle-même de délimiter ses compétences en appréciant l'intérêt communal dans les circonstances données."*¹⁶

¹³ Ibid.

¹⁴ Article 1er de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours, Mémorial A-N° 31 du 29 mai 1897, p. 401.

¹⁵ Article 28 de la loi communale du 13 décembre 1988, Mémorial A-N° 64 du 13 décembre 1988, p. 1224.

¹⁶ Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du grand-duché de Luxembourg, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, 29 avril 2005, p. 11.

Au niveau international, la Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg, 15 septembre 1985, approuvée par la loi du 18 mars 1987¹⁷ précise: "*Article 4.2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. (...) Article 9.1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.*"

En ce sens, supposant que l'intérêt collectif est bel et bien aussi dans l'intérêt des communes, elles disposent du droit de prendre l'initiative de développer, ensemble avec les forces vives locales, des entreprises qui agissent précisément dans la promotion de cet intérêt collectif au niveau local. Une fois de plus, c'est le principe de subsidiarité qui joue. Mais, comme le précise l'article 9.1., pour ce faire, elles doivent disposer de ressources financières nécessaires y afférentes.

"13. Concernant la situation générale de la démocratie au Luxembourg, le Congrès: (...)

b. recommande que: (...)

*i. l'on prenne une série de mesures pour donner aux communes un cadre mieux adapté qui leur permette de renforcer leur capacité de gestion et d'accroître leurs domaines de compétences."*¹⁸ Pour renforcer la démocratie locale, ce à quoi les entreprises de l'économie solidaire contribuent par leur ancrage local et leur gestion multipartenariale, les communes doivent donc se faire concéder un accroissement de leurs domaines de compétences.

Le Conseil de communes et régions d'Europe, dont le SYVICOL représentant toutes les communes du grand-duché est membre, s'est posé comme "*But B3: Influencer la législation, la politique et les pratiques dans le domaine économique et social, dans l'intérêt des citoyens et des pouvoirs locaux et régionaux.*"¹⁹

La volonté de donner aux communes la possibilité de prendre des mesures économiques et sociales dans l'intérêt de leurs citoyens est donc affirmée. Il en découle que les communes doivent se donner les moyens nécessaires pour ce faire, ce qu'elles pourront faire par le biais des entreprises de l'économie solidaire. Certes, cela constitue un investissement, mais cet investissement vaut bien toutes les externalités positives engendrées (renforcement de la cohésion sociale, promotion du développement local durable, renforcement de la démocratie locale, démocratisation de l'économie locale...).

Pour revenir à la question de l'intérêt communal, précisons que le Conseil des communes et régions d'Europe (soutenu par la Commission européenne: soutien aux organisations actives dans le champ de la citoyenneté) est divisé en groupes de travail aussi variés que: environnement, emploi et politique sociale, gouvernance, jumelages, services publics et marchés publics, société de l'information et le e-gouvernement, affaires mondiales, transports, politique de cohésion. Ces sujets sont donc bien d'intérêt communal et vont au-delà des missions traditionnellement "obligatoires" des communes tel l'aménagement du territoire, la gestion de l'eau, l'état civil etc..²⁰

¹⁷ Loi du 18 mars 1987 portant approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985, Mémorial A-N° 18 du 27 mars 1987.

¹⁸ Recommandation 172 (2005) sur la démocratie locale au Luxembourg du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 31 mai-2 juin 2005.

¹⁹ Conseil des communes et régions d'Europe, Programme de travail 2007, 7 novembre 2006, p. 4.

²⁰ Chambre des députés, Débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes, Rapport de la Commission des Affaires Intérieures, Session ordinaire 2002-2003, N° 4906, p. 34.

Les entreprises de l'économie solidaire peuvent-elles être classées parmi les services "facultatifs" tels que définis par le ministère de l'Intérieur? Ces services constitueraient des "services que les communes ont librement choisi d'offrir à leurs habitants sans y être obligées par le législateur." Le ministère de l'Intérieur précise que "*l'intérêt communal est un intérêt public pour la commune, c'est-à-dire pour la collectivité territoriale de ses habitants. Pour qu'un service puisse valoir comme étant d'intérêt communal, il faut que l'acte considéré en lui-même présente pour la communauté un intérêt direct et précis. Les missions facultatives des communes se situent donc à l'intérieur du cadre ainsi délimité de l'intérêt communal.*".²¹ La Commission des affaires intérieures préconise dans ce même rapport l'adoption d'une vision large de l'intérêt communal.²²

Cette vision large de l'intérêt communal ne saurait pourtant amoindrir la responsabilité étatique dans la défense de l'intérêt collectif. Cela reste, malgré l'important rôle que doivent jouer les communes, un intérêt d'importance nationale. Il ne s'agit pas de déléguer aux communes la responsabilité nationale, mais de ramener les questions de bien-être collectif au plus proche des citoyens. Les actions visant à rendre la vie des citoyens plus satisfaisantes, à améliorer leur quotidien doivent être menées de concert par l'Etat et les communes. La coopération pour atteindre cet objectif peut se faire dans les entreprises de l'économie solidaire via le financement mixte proposé et une concertation impliquant responsables gouvernementaux et communaux.

Economie solidaire et faussement de la concurrence

Observations générales

Certains accusent l'économie solidaire de faire une concurrence déloyale aux entreprises privées alors que d'autres mettent l'accent sur les risques de démantèlement du "service public" à qui incomberait le rôle de répondre aux besoins satisfaits par ces activités.

Ces critiques sont peu fondées. Les effets pervers, lorsqu'on les constate, sont marginaux car il serait faux de confondre l'économie solidaire avec l'économie souterraine ou l'économie informelle ; l'économie solidaire ne se cache pas, mais au contraire revendique une existence publique. L'économie solidaire ne se substitue pas à l'action étatique, mais s'y articule en intégrant économiquement (par la production et le marché) le social et le culturel. Elle n'est pas le remplacement de l'action publique par la philanthropie privée ou l'assistance du XIXe siècle, car elle se fonde sur une démarche citoyenne qui privilégie l'engagement des acteurs (extrait de J. M. Servet, Dictionnaire des institutions économiques contemporaines). En outre, l'Etat délègue souvent aux acteurs de l'économie solidaire l'exécution de missions qui sont les siennes.

Souvent, en citant le grief de la concurrence déloyale, les entreprises du secteur privé veulent incriminer des prétendues distorsions de concurrence, plutôt que la véritable concurrence déloyale²³ qui suppose que les acteurs qui en sont responsables appartiennent plutôt à l'économie informelle, laquelle survit en s'affranchissant des règles d'intérêt public auxquelles les entreprises ordinaires sont assujetties. A cela, il faut répondre immédiatement que les acteurs de l'économie solidaire, qui au Luxembourg, opèrent le plus souvent sous le statut d'association sans but lucratif (a.s.b.l.), sont soumis à des règles très strictes de surveillance, surtout lorsqu'ils perçoivent des fonds publics.

²¹ Ibid.

²² Ibid., p. 17.

²³ Au Luxembourg, la **loi du 30 juillet 2002** définit en effet la concurrence déloyale comme suit :

"Commet un acte de concurrence déloyale toute personne qui exerce une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale qui, par un acte contraire soit aux usages honnêtes en matière commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, soit à un engagement contractuel, enlève ou tente d'enlever à ses concurrents ou à l'un d'eux une partie de leur clientèle ou porte atteinte ou tente de porter atteinte à leur capacité de concurrence."

Néanmoins, le reproche de la concurrence déloyale est tenace. D'après certains représentants patronaux, les aides perçues par les associations pénaliseraient gravement les entreprises du secteur privé en dérogeant aux règles de libre concurrence en raison du fait qu'elles permettent de pratiquer des prix plus faibles que ceux des entreprises privées. Ce ne sont d'ailleurs pas les associations qui bénéficient d'un traitement de faveur, mais ce sont les activités qui sont subventionnées par l'Etat en raison de leur caractère d'intérêt collectif. Le caractère non lucratif d'une activité est en effet lié à des critères très précis²⁴: l'activité doit entrer strictement dans le cadre de l'action désintéressée de l'association; elle ne doit pas procurer un profit direct ou indirect à ses fondateurs, membres ou dirigeants; la réalisation d'excédents de recettes ne doit pas systématiquement être recherchée; ces excédents, lorsqu'ils existent, doivent être réinvestis dans l'œuvre elle-même, et finalement, l'œuvre doit présenter une utilité sociale, c'est-à-dire pallier les insuffisances du secteur concurrentiel en fournissant, dans des conditions désintéressées, un service qui n'est pas assuré par le marché.

Pour ce qui est du subventionnement de ces activités accomplies par les associations, les reproches provenant des milieux patronaux ne sont guère fondés. Il ne faut en effet pas oublier que ces derniers montrent du doigt les subventions versées au secteur associatif, mais ferment les yeux quand il s'agit des aides octroyées de manière constante aux entreprises privées.

En outre, est-il vraiment indiqué de faire un reproche de concurrence déloyale aux a.s.b.l. lorsque celles-ci s'adressent à une demande non solvable, comme ceci est d'ailleurs sa vocation? Lorsque les services des acteurs de l'économie solidaire n'étaient pas fournis, très probablement, ils ne seraient pas offerts par le secteur privé, faute de clients solvables et partant d'opportunités de profit.

Afin de juger le bien-fondé des reproches à l'encontre des activités d'intérêt collectif, il y a lieu tout d'abord de vérifier si les activités d'intérêt collectif tombent sous le champ d'application des règles de la concurrence prévues par les articles 81 et 82 du traité (I).

Ensuite, et pour autant que les activités et les entreprises de l'économie solidaire tombent sous le champ d'application des règles de la concurrence, il faudra analyser plus concrètement si des distorsions de concurrence ont bien lieu (II). Pour ce faire, il faut voir si principalement le financement des prestations par des fonds publics constitue une aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité et subsidiairement, pour autant qu'il s'agisse d'une aide d'Etat, si elle n'est pas pour autant compatible, conformément à l'article 87, paragraphe 2 du traité, avec le marché commun.

I. Les activités d'intérêt collectif tombent-elles sous le champ d'application des règles de la concurrence prévues par les articles 81 et 82 du traité ?

Afin de savoir si les activités d'intérêt collectif tombent sous le champ d'application des règles de la concurrence, il faudra analyser la qualité de celui qui offre les activités en cause ainsi que la nature juridique même de celles-ci.

1. La notion d'entreprise

L'application des règles de la concurrence présuppose que l'acteur sur le marché soit une entreprise.

Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés européennes (arrêt Höfner et Elser du 23 avril 1991, C-41-90), la notion d'entreprise comprend toute entité qui exerce une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement.

²⁴ Bruno GUIGUE, "L'économie solidaire - Alternative ou palliatif ?", Paris, L'Harmattan, Coll. Economie et Innovation/Innoval, 2002.

2. L'exercice d'une activité économique

L'entreprise est essentiellement caractérisée par son objet, l'exercice d'une activité économique, c'est-à-dire une activité de production ou de commercialisation de biens et de services qui ne s'effectue pas à titre gratuit.

Retenons que la qualification d'entreprise a même été appliquée à un organisme à but non lucratif qui gère un régime complémentaire et facultatif d'assurance vieillesse des professions agricoles fondé sur le principe de la capitalisation (CJCE 16 novembre 1995, Fédération française des sociétés d'assurance, C244/94).

Il s'ensuit des points 1 et 2 que toute personne, physique ou morale, de droit public ou de droit privé, à but lucratif ou non lucratif pour autant qu'elle accomplisse une activité économique est une entreprise assujettie au droit communautaire de la concurrence.

Il va sans dire que tant l'association d'intérêt collectif telle que définie dans la proposition de loi que toute autre entité juridique qui offre des activités d'intérêt collectif respectant les critères définies à l'article 2 de la proposition de loi instituant un Fonds pour l'économie solidaire (FES) et ayant une contrepartie financière sont soumises aux règles de la concurrence.

Il reste à savoir si le financement des activités d'intérêt collectif par des fonds publics provenant du FES n'est pas susceptible de fausser la concurrence. En d'autres termes, il y a lieu d'analyser si les ressources mises à disposition par l'Etat via le FES sont susceptibles de constituer des aides d'Etat au sens de l'article 87, alinéa 1 du traité et dans l'affirmative, de vérifier si l'aide d'Etat n'est pas de nature à fausser la concurrence alors qu'elle est destinée à promouvoir l'intérêt général de l'Union européenne²⁵.

II. Y a-t-il faussement de la concurrence?

1. A titre principal, il échet de constater que le financement par des fonds publics des activités d'intérêt collectif ne constitue pas une aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité.

Pour contourner les reproches de faussement de la concurrence, les auteurs de la proposition de loi ont opté pour un système de financement des activités relevant du domaine de l'économie solidaire sans faire de différence entre les bénéficiaires des aides.

Ainsi, peut être bénéficiaire d'un financement de la part du Fonds pour l'économie solidaire (FES) toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public, à but lucratif ou non lucratif, qui se livre à la production ou à la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité générale et dont la contrepartie financière ne peut servir à l'enrichissement d'elle-même ou de ses représentants, s'il s'agit d'une personne morale.

²⁵"Une vision trop rigide de la libre concurrence admet en effet difficilement qu'on puisse renoncer à une part de liberté individuelle au profit d'un projet collectif, renoncement qui est inhérent à l'entreprise d'économie sociale. Essentiellement guidé par le principe de libre concurrence et la référence absolue à une économie de marché pure, le droit communautaire a donc souligné lors de plusieurs jugements la différence fondamentale qui sépare le droit de la concurrence, fondé sur la liberté individuelle de décision, et le droit coopératif, fondé sur le renoncement à une partie de cette liberté au profit de la poursuite d'un objectif commun." Eric Bidet, "L'insoutenable grand écart de l'économie solidaire, Isomorphisme institutionnel et économie solidaire", Revue du MAUSS, n° 21, 2003, p. 168.

Cette personne a pour objet

- d'agir dans la promotion du développement local et/ou régional et
- de respecter les principes inhérents au concept du développement durable et
- d'œuvrer dans un but de cohésion sociale et de citoyenneté et
- d'utiliser des méthodes de démocratie participative et de cogestion et
- lorsque ses activités lui permettent l'engagement de salariés:
 1. de créer des emplois durables dans le cadre du droit du travail;
 2. de promouvoir la formation et/ou l'apprentissage tout au long de la vie;
 3. de promouvoir l'égalité des chances;
 4. de mettre en œuvre une stratégie offensive de bien-être au travail.

L'article 87, paragraphe 1 du traité CE dispose que "*sauf dérogations prévues par le traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions*".

D'après l'article 3 de la proposition de loi portant création du FES, celui-ci est alimenté par:

- une dotation de l'Etat;
- une contribution des communes fixée par règlement grand-ducal.

Etant donné que le FES finance toutes les personnes, physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, à but lucratif ou sans but lucratif, qui exercent les activités visées à l'article 2 et qui ont reçu l'agrément du ministre de l'Economie solidaire (actuellement le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur), l'aide accordée par le FES n'est pas susceptible de fausser la concurrence en favorisant CERTAINES entreprises ou CERTAINES productions.

Dans la mesure où TOUTES les personnes établies au Luxembourg sont susceptibles de bénéficier des aides du FES, si elles remplissent les critères visés à l'article 2 et obtiennent l'agrément du ministre compétent, il ne s'agit pas d'une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité, dans la mesure où cette aide - dont une partie du fonds provient de l'Etat et des communes - n'est pas susceptible de fausser la concurrence

1) ni au niveau national dans la mesure où l'aide du FES est ouverte à toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public exerçant une activité économique, à condition qu'elle remplisse les conditions prévues à l'article 2,

2) ni au niveau européen dans la mesure où les entreprises situées au Luxembourg ne sont pas avantagées par rapport aux entreprises situées en dehors du Luxembourg, en raison du fait que l'aide n'est pas accordée d'office, mais constitue la contrepartie de l'agrément présupposant la réunion des critères fixés à l'article 4.

Il incombe au demandeur de l'aide de prouver que telle ou telle activité de son entreprise remplit les critères figurant à l'article 4. TOUTE activité d'une entreprise est susceptible de remplir les critères prévus à l'article 4.

Ainsi, une entreprise est susceptible de bénéficier d'une aide du FES si, p.ex. avec l'accord des salariés, elle s'engage à instaurer dans son entreprise une crèche destinée à encadrer les enfants des salariés pendant les heures de travail et, dans ce cadre, s'engage à embaucher des demandeurs d'emploi pour garantir le fonctionnement de la crèche.

2. A titre subsidiaire et pour autant que le financement des activités d'intérêt collectif par des fonds publics constituerait une aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité, quod non, l'aide d'Etat ne serait pas de nature à fausser la concurrence, étant donné qu'elle est destinée à promouvoir l'intérêt général de l'Union européenne!

A supposer qu'il s'agisse d'une aide de l'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité CE, *quod non*, celle-ci est destinée à promouvoir la politique de l'Union européenne considérée comme *d'intérêt général*.

Le plan d'action, présenté par la Commission européenne, consiste en une feuille de route indicative de la réforme de la politique des aides d'Etat, qui s'étalera sur une période de cinq ans, de 2005 à 2009.

Cette réforme vise notamment à encourager les États membres à contribuer à la réalisation des objectifs de la [stratégie de Lisbonne](#). La nouvelle politique en matière d'aides d'Etat aidera ainsi les États membres à axer leurs aides publiques sur l'amélioration de la compétitivité de l'industrie européenne et la création d'emplois durables.

Ainsi le traité autorise certaines dérogations lorsque les aides présentent des effets bénéfiques pour l'Union européenne en général. Les aides d'Etat se révèlent, en effet, parfois très utiles pour réaliser des objectifs d'intérêt commun (services d'intérêt économique général, cohésion sociale et régionale, emploi, recherche et développement, développement durable, promotion de la diversité culturelle, etc.) et corriger certaines défaillances du marché. Pour diverses raisons (externalités, existence d'un pouvoir de marché, problèmes de coordination entre les acteurs du marché, etc.), un marché ne fonctionne parfois pas d'une manière efficiente d'un point de vue économique. Les États membres peuvent alors intervenir, en octroyant des aides publiques. Ils augmentent ainsi l'efficacité du marché, ce qui favorise la croissance.

Les aides d'Etat peuvent donc être compatibles avec le traité si elles répondent à des objectifs d'intérêt commun clairement définis et ne faussent pas la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Le contrôle des aides d'Etat consiste donc à trouver un équilibre entre leurs effets négatifs sur la concurrence et leurs effets positifs en termes d'intérêt commun, les avantages présumés pour l'intérêt commun devant être supérieurs aux distorsions de la concurrence. Cette tâche est confiée par le traité à la Commission européenne.

Le besoin impératif de donner une nouvelle impulsion à la stratégie de Lisbonne a souligné la nécessité de rationaliser la politique des aides d'Etat et de clarifier ses principes fondamentaux.

Le plan d'action incite par ailleurs les États membres à concentrer leurs aides publiques sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne. La politique des aides d'Etat devra ainsi permettre de cibler les défaillances de marché de manière à favoriser ces objectifs. Huit domaines prioritaires sont soulignés:

- l'innovation et la recherche et le développement (R&D): les règles en matière d'aides d'Etat devront inciter l'industrie à investir dans la R&D et à prendre en compte l'importance croissante des partenariats public-privé;
- stimuler l'esprit d'entreprise et améliorer l'environnement des entreprises: les règles relatives aux aides d'Etat devront faciliter le démarrage rapide des entreprises, en particulier stimuler le capital-investissement;
- l'investissement dans le capital humain;
- les services d'intérêt économique général (SIEG): les aides d'Etat contribueront à la réalisation de leurs missions de service public, participant ainsi à des SIEG efficaces et de qualité;

- une meilleure définition des priorités par une simplification et une codification de la réglementation: il s'agira de mettre en œuvre le principe selon lequel la politique des aides d'État doit viser les types d'aides qui faussent le plus la concurrence;
- une politique régionale ciblée: la politique des aides d'État participera à la réduction des disparités entre les régions européennes et sera ainsi un facteur de cohésion et stabilité territoriales;
- encourager un développement écologiquement viable;
- mise en place d'infrastructures modernes dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'information et de la communication: les règles en matière d'aide d'État devront tenir compte de l'importance croissante des partenariats public-privé.

Les critères définis à l'article 2 de la proposition de loi rentrent sans aucun doute dans les domaines prioritaires fixés par le plan d'action.

Pour davantage de précisions, il y a lieu de se référer au plan d'action national dans le domaine des aides d'État élaboré par la Commission européenne en date du 7 juin 2005 et qui concerne la période 2005 à 2009.

Il reste à savoir si le gouvernement luxembourgeois est obligé de notifier chaque aide du FES à la Commission européenne malgré le fait que la proposition de loi fixe les critères pour l'obtention de l'aide ou s'il suffit au préalable de notifier la proposition de loi ou la loi en vigueur portant introduction du FES à la Commission européenne pour ne plus avoir besoin de notifier par après, à chaque reprise, l'aide attribuée par le FES à chacune des personnes qui la sollicite (et qui a obtenu l'agrément du ministre).

2. Texte de la loi

Art. 1^{er} - Création du fonds pour l'économie solidaire

Il est créé un fonds spécial dénommé "fonds pour l'économie solidaire", ci-dessus nommé le "fonds".

Art. 2. - Objet du fonds

Le fonds a pour objet de cofinancer les activités d'intérêt collectif des entreprises œuvrant dans l'économie solidaire.

Est d'intérêt collectif la production et la fourniture de biens et de services qui présentent un caractère d'utilité générale et dont l'objectif n'est pas l'enrichissement ni de soi-même, ni en cas de personne morale, de ses représentants.

Ont notamment un caractère d'utilité générale le développement local et/ou régional, le développement durable, la cohésion sociale et la citoyenneté, la démocratie participative et la cogestion dans l'entreprise.

Le fonds est placé sous l'autorité et sous le contrôle du ministre ayant dans son attribution l'économie et dénommé ci-après "le ministre".

Art. 3. - Alimentation du fonds

Le fonds est alimenté par:

- 1° la dotation de l'Etat;
- 2° la contribution des communes.

Art. 4. - Agrément

Dès la publication des statuts de l'entreprise au Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations, elle peut demander un agrément du ministre en vue d'obtenir un cofinancement de ses activités d'intérêt collectif via le fonds pour l'économie solidaire institué par l'article 1^{er} de la présente loi.

La décision de l'accord ou du refus de l'agrément sera notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception dans le mois suivant la réception de la demande.

Le ministre peut décider d'accorder un agrément provisoire aux entreprises ayant introduit une demande conforme.

Pour obtenir l'agrément pour tout ou partie de ses activités, l'entreprise doit:

- 1° remplir les conditions d'honorabilité dans le chef des membres des organes dirigeants de la personne morale responsable de l'entreprise;
- 2° avoir répondu à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations;
- 3° témoigner de ses actions et/ou moyens de mise en œuvre d'une stratégie de promotion:
 - a) du développement local et/ou régional,
 - b) du développement durable,
 - c) de la cohésion sociale et de la citoyenneté,
 - d) de méthodes de démocratie participative et de cogestion;
- 4° garantir que les activités agréées et, le cas échéant, les emplois créés, soient accessibles à toute personne, indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux;
- 5° lorsqu'elle emploie des salariés:
 - a) respecter les dispositions légales en matière de droit du travail et de sécurité sociale,

- b) témoigner de ses actions et/ou moyens de mise en œuvre d'une stratégie de promotion de la formation et/ou de l'apprentissage tout au long de la vie,
- c) témoigner de ses actions et/ou moyens de mise en œuvre d'une stratégie de promotion de l'égalité des chances,
- d) témoigner de ses actions et/ou moyens de mise en œuvre d'une stratégie de promotion de bien-être au travail.

La durée de validité de l'agrément est illimitée, cependant le ministre contrôle annuellement si l'entreprise remplit toujours les conditions légales et réglementaires applicables.

Lorsque le ministre estime que ces conditions ne sont plus remplies, il peut décider d'une mise en demeure dûment motivée, par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, invitant l'entreprise à se conformer dans un délai allant, selon les circonstances, de huit jours à trois mois, aux conditions légales et réglementaires applicables.

Le retrait d'agrément interviendra, notifié par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, si au terme de la mise en demeure l'entreprise ne s'est pas conformée aux conditions légales et réglementaires applicables.

L'entreprise peut, sans préjudice de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, réintroduire une demande en obtention d'agrément dans les trois mois qui suivent le retrait d'agrément du ministre notifié par écrit et par lettre recommandée avec accusé de réception.

L'agrément expire de plein droit en cas de dissolution de l'association respectivement en cas de faillite ou de dissolution de la société ou en cas de cessation des activités d'intérêt collectif pour lesquelles l'agrément a été obtenu.

Toute modification dans le chef des conditions fixées pour l'obtention de l'agrément doit être notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre dans un délai d'un mois suivant la survenance de la modification.

Art. 5. - Convention de coopération

Afin de bénéficier des ressources du fonds pour l'économie solidaire, les entreprises de l'économie solidaire agréées concluent une convention de coopération avec le ministre.

Les modalités de conclusion et le contenu de la convention de coopération sont organisés par voie de règlement grand-ducal.

Les entreprises bénéficiant d'un agrément provisoire peuvent conclure une convention de coopération provisoire qui deviendra caduque en cas de refus d'agrément et définitive en cas d'obtention de l'agrément. En cas de refus d'agrément, l'entreprise devra rembourser les fonds perçus.

Art. 6. - Gestion

Il est créé un comité de gestion du fonds pour l'économie solidaire, dénommé "comité", chargé de conseiller le ministre, placé sous l'autorité du ministre et composé de trois délégués du ministre, d'un délégué du ministre du Budget et d'un délégué du ministre de l'Intérieur au moins.

Le comité est présidé par un délégué du ministre.

Le comité peut se faire assister par des experts et/ou engager du personnel expert en la matière; les frais y relatifs sont supportés par le fonds.

Le fonctionnement et les attributions du comité seront organisés par voie de règlement grand-ducal.

3. Commentaire des articles

Article 1^{er} - Création du fonds pour l'économie solidaire

L'article 1^{er} porte création d'un fonds pour l'économie solidaire qui est une ressource de financement mixte destinée à doter les entreprises de l'économie solidaire des moyens pécuniaires nécessaires à la promotion des activités d'intérêt collectif qu'elles mènent conformément à l'article 2 de la présente.

Article 2 - Objet du fonds

L'article 2 définit l'objet du fonds pour l'économie solidaire. Il a pour objet de cofinancer les activités d'intérêt collectif menées par les entreprises de l'économie solidaire.

Le terme d'entreprise est ici à entendre au sens du traité CE (art. 81 à 97), qui dispose que la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement.²⁶

En droit luxembourgeois *"est considérée comme entreprise toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique. Sont notamment considérées comme telles les entités exerçant une activité artisanale ou d'autres activités à titre individuel ou familial et les sociétés de personnes ou de capitaux ou les associations qui exercent régulièrement une activité économique."*²⁷

Pour le Conseil de Concurrence, la notion d'entreprise se définit également par une entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique.²⁸

Le but du fonds pour l'économie solidaire n'est pas de subventionner des entreprises, ce qui serait par ailleurs contraire au traité CE, on l'a exposé plus haut, mais de cofinancer des activités qui correspondent à la satisfaction de besoins collectifs qui ne sont pas pris en charge ni par le secteur public, ni par le secteur commercial. Les besoins collectifs de la société étant en permanente mutation, ces activités devront inéluctablement s'adapter aux nouvelles exigences et aux nouveaux besoins.

Le paragraphe (2) définit ce qui est d'intérêt collectif. Il s'agit notamment de la production et la fourniture de biens et de services qui présentent un caractère d'utilité générale et dont l'objectif n'est ni l'enrichissement de soi-même, ni en cas de personne morale, de ses représentants.

²⁶ voir notamment:

observations de la CE concernant les subsides et exonérations fiscales de l'asbl Entente de la Moselle JOCE 15 novembre 2002, C279/14;

CJCE 18 juin 1998 Commission/Italie, N° C-35/96, point 36;

CJCE 16 juin 1987 Commission/Italie, N° 118/85, point 7;

CJCE 23 avril 1991 Höfner et Elser v Macrotron N° C/41/90, point 21;

CJCE 17 février 1993 Poucet et Pistre, N° C159/91 et N° C160/91, point 17;

CJCE 16 novembre 1995. Fédération française des assurances N° C244/94, point 14;

CJCE 11 décembre 1997 Job Centre II, N° C/55/96, point 21.

²⁷ Article 2 du règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micro, petites et moyennes entreprises, Mémorial A-N° 38 du 1^{er} avril 2005, portant exécution de l'article 3(4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie, Mémorial A-N°56 du 28 juillet 1993 et de l'article 1^{er} de la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes, Mémorial A-N°142 du 6 juin 2004.

²⁸ Conseil de la concurrence Décision N° 2007-FO-02 du 5 septembre 2007 concernant une procédure au fond pour violation du droit de la concurrence mettant en cause l'a.s.b.l. Ordre des Experts Indépendants Professionnels en Automobiles.

Ces activités d'utilité générale menées par les entreprises de l'économie solidaire ne peuvent pas être vouées à l'enrichissement des associés

Le paragraphe (3) dispose que le développement local et/ou régional, le développement durable, la cohésion sociale et la citoyenneté, la démocratie participative et la cogestion dans l'entreprise un caractère d'utilité générale.

Le fonds pour l'économie solidaire est placé sous l'autorité et sous le contrôle du ministre ayant dans son attribution l'économie (4).

S'agissant d'activités économiques, il semble évident que le ministre de tutelle soit le ministre ayant l'économie dans ses attributions, à défaut, du moins pour le moment, d'un ministère de l'économie solidaire.

Article 3. - Alimentation du fonds

L'article 3 dispose que le fonds est alimenté par la dotation de l'Etat et la contribution des communes, sur base des raisonnements énoncés dans l'exposé des motifs.

Le paragraphe (3) dispose que le fonds pour l'économie solidaire pourra être alimenté par des dispositions entre vifs ou testamentaires conformément à l'article 910 du code civil.

Le paragraphe (4) dispose que les modalités d'alimentation du fonds et les modalités du soutien financier seront organisées par voie de règlement grand-ducal.

Art. 4. - Agrément

L'article 4 explique que les entreprises désirant bénéficier de cofinancement du fonds pour l'économie solidaire peuvent, dès la publication de leurs statuts au Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations, introduire une demande d'agrément auprès du ministre compétent.

Afin de permettre une conclusion de convention de coopération conformément à l'article 5 de la présente, la décision de refus ou d'accord d'agrément doit être notifiée à l'entreprise dans le mois de la réception de la demande (2).

Le paragraphe (3) dit que le ministre peut, le cas échéant sur avis du comité de gestion du fonds, accorder un agrément provisoire qui octroiera le droit à la conclusion d'une convention de coopération provisoire donnant accès au cofinancement par le fonds. Un tel agrément provisoire pourrait par exemple être accordé lorsque l'entreprise n'est pas en mesure de financer ses activités d'intérêt collectif avec ses revenus propres.

La demande en obtention d'agrément doit contenir les attestations établissant que l'entreprise remplit les conditions d'honorabilité dans le chef des membres des organes dirigeants de la personne morale responsable de l'entreprise et qu'elle répond à l'ensemble des exigences légales en matière de législation et sur les sociétés et associations.

En outre, la demande doit contenir un dossier qui établit que l'entreprise agit et/ou se donne les moyens d'agir dans la promotion:

- du développement local et/ou régional,
- du développement durable,
- de la cohésion sociale et de la citoyenneté,
- de la démocratie participative et de la cogestion.

L'entreprise devra garantir que les activités agréées et, le cas échéant, les emplois créés, soient accessibles à toute personne, indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux.

Les entreprises qui emploient des salariés devront établir:

- qu'elles respectent les dispositions légales en matière de droit du travail et de sécurité sociale,

- qu'elles mettent en œuvre une stratégie active de:

formation et/ou d'apprentissage tout au long de la vie,

de promotion de l'égalité des chances

de bien-être au travail.

Le paragraphe (18) dit que l'agrément accordé par le ministre sur base de ces exigences a une durée indéterminée. Le ministre pourra (si le règlement grand-ducal établissant les attributions dudit comité le prévoit) se faire conseiller par le comité de gestion du fonds.

Un contrôle annuel permettra au ministre (le cas échéant sur avis du comité de gestion) de s'assurer que toutes les exigences sont toujours remplies et que l'agrément reste fondé.

Si tel n'est pas le cas, le paragraphe (19) dit que l'entreprise pourra être mise en demeure par lettre recommandée dûment motivée avec avis de réception. L'entreprise sera alors invitée de réguler sa situation dans un délai qui varie, selon les circonstances, de huit jours à trois mois.

Le paragraphe (20) dispose que lorsque, au terme du délai défini, l'entreprise n'a pas régulé sa situation, le retrait d'agrément interviendra par lettre recommandée avec avis de réception.

En cas de désaccord de la part de l'entreprise, le paragraphe (21) dit qu'elle pourra introduire un recours contre la décision conformément à la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif²⁹. Elle peut réintroduire une demande en obtention d'agrément dans les trois mois suivant la notification du retrait.

Le paragraphe (22) dit que l'agrément expire de plein droit en cas de dissolution de l'association respectivement en cas de faillite ou de dissolution de la société ou en cas de cessation des activités d'intérêt collectif pour lesquelles l'agrément a été obtenu et le paragraphe (23) dispose que toute modification dans le chef des conditions fixées pour l'obtention de l'agrément doit être notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre dans un délai d'un mois suivant la survenance de la modification.

Art. 5. - Convention de coopération

Le paragraphe (1) dit que les entreprises doivent être agréées afin de pouvoir prétendre à la conclusion d'une convention de coopération.

Cette convention de coopération donnant accès aux ressources du fonds pour l'économie solidaire, pourrait déterminer entre autres (à régler par voie grand-ducale, paragraphe (2)) la participation financière maximale du fonds, les modalités de gestion financière, les modalités de prise en charge et d'éligibilité des frais, les modalités d'information et de contrôle, les modalités de coopération avec le comité de gestion... .

Le paragraphe (3) dispose qu'une convention de coopération provisoire peut être conclue si l'entreprise dispose d'un agrément provisoire. En cas de refus d'agrément, elle deviendra caduque et l'entreprise devra reverser les fonds touchés. En cas d'obtention de l'agrément ministériel, elle prendra une forme définitive.

²⁹ Loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, Mémorial A-N° 79 du 19 novembre 1996.

Art. 6. - Gestion

Afin de garantir au fonds une gestion efficace, il est créé un comité de gestion pluridisciplinaire présidé par un délégué du ministre (paragraphe (2)), regroupant les principaux acteurs gouvernementaux intéressés, c'est-à-dire des délégués du ministère de l'économie, du budget et de l'intérieur. Il reste néanmoins ouvert, par exemple à d'autres délégués ministériels dont les ministères contribuent à l'alimentation du fonds pour l'économie solidaire.

Le comité peut se faire assister par des experts et/ou engager du personnel expert financé par le fonds (3).

Le fonctionnement et les attributions du comité seront organisés par voie de règlement grand-ducal (4). Une des attributions que pourrait se voir conférer le comité est l'avis préalable demandé par le ministre au niveau de l'octroi, du refus et du retrait d'agrément ainsi qu'au niveau de la gestion des conventions de coopération.